

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

HENRIQUE PELLINI

O QUE É E COMO SE FAZ O *LOBBY* EMPRESARIAL: O CASO DA NOVOZYMES

CURITIBA
2017

HENRIQUE PELLINI

O QUE É E COMO SE FAZ O *LOBBY* EMPRESARIAL: O CASO DA NOVOZYMES

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa.

CURITIBA
2017

Catálogo na publicação
Biblioteca de Ciências Humanas - UFPR
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985

Pellini, Henrique

O que é e como se faz o *lobby* empresarial: o caso da Novozymes/
Henrique Pellini. – Curitiba, 2017.
81 f.

Orientador: Prof.Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências
Humanas, Universidade Federal do Paraná.

1. Novozymes Latin America Ltda. - Tática política. 2. Combustíveis diesel - Biotecnologia - Política industrial.

CDD 322.3098162



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA
Código CAPES: 40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **HENRIQUE PELLINI**, intitulada: **"O que é e como se faz o lobby empresarial: o caso da Novozymes"**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 31 de Agosto de 2017.

PAULO ROBERTO NEVES COSTA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

SERGIO SOARES BRAGA
Avaliador Interno (UFPR)

WAGNER PRALON MANCUSO
Avaliador Externo (USP)

AGRADECIMENTOS

Fazer mestrado e trabalhar ao mesmo tempo foi uma das decisões mais desafiadoras que eu poderia ter feito para esse período de dois anos. Na reta final dessa jornada levo comigo a experiência de conciliar as variadas dimensões nas quais a vida se divide, e o entendimento de que certas escolhas exigem sacrifício, renúncia e também compreensão. Foram dois anos de amadurecimento intelectual, mas também de ausências em eventos familiares, de alguns aniversários perdidos, de amigos que não desistiram de me procurar, mesmo quando eu alegava não ter tempo algum para eles. Foram dois anos de puro malabarismo para conciliar as viagens de trabalho e as idas às aulas nos períodos da tarde, em pleno expediente. Foram também dias de provação, pois buscar o mestrado e o aperfeiçoamento intelectual eram metas pessoais, mas que trariam e que trouxeram resultados positivos às minhas atividades profissionais, mas a provação mesmo foi convencer meus chefes nestes dois anos que tal investimento era vantajoso. Felizmente fui bem sucedido nessa empreitada.

E mesmo com todos os percalços, tenho muito pelo que e a quem agradecer. Primeiramente ao João, que esteve comigo todo este tempo, me apoiando incondicionalmente. Agradeço também aos amigos que me incentivaram, agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR e pelos colegas que fiz durante este período. Agradeço sobremaneira ao meu orientador, Paulo Roberto Neves Costa, que pacientemente e com excelência me guiou nessa árdua seara que é a vida acadêmica. Os conhecimentos do professor Paulo, gentilmente compartilhados, fizeram de mim alguém melhor, mais questionador e reflexivo, ponderado. O sucesso no resultado desta pesquisa é mérito que tem que ser dividido com ele.

Agradeço ainda à Novozymes *Latin America*, na figura do Sr. Pedro Luiz Fernandes, que recebeu mais de uma vez o entrevistador para conversar e dirimir dúvidas, e que me franqueou o acesso aos relatórios de onde extrai parte dos dados que orientaram este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem a pretensão de debater, de um ponto de vista específico, as questões que tangem o universo da ação política empresarial, sobretudo a atividade do *lobbying*. Para tanto, serão analisadas as estratégias de ação política de uma indústria do setor de biotecnologia, a Novozymes *Latin America*, empresa que ao mesmo tempo em que se articula por meio de associações e entidades de representação, também atua de maneira isolada na defesa e promoção de alguns assuntos de seu particular interesse. O período contemplado é de 2014 e 2015. Os dados que fundamentam este trabalho foram obtidos a partir da análise da agenda da companhia e de relatórios da empresa, além de duas entrevistas com o presidente da Novozymes. Verificamos que no processo de defesa de seus interesses a Novozymes enfrentou a questão do *free riding*, fenômeno que levou a companhia a assumir a função de protagonista tácita na promoção de ações políticas com vistas à aprovação do novo marco regulatório do biodiesel. Verificamos ainda a baixa confiança da empresa no sistema corporativo, o que também justifica seu protagonismo e atuação pró-ativa e vertical.

Palavras-chave: *Lobby, Advocacy, Ação Política, Empresariado, Free Riding.*

ABSTRACT

This paper intends to discuss, from a specific point of view, the issues that touch upon the universe of corporate political action, especially lobbying. In order to do so, we will analyze the political action strategies of a biotechnology industry, Novozymes Latin America, a company that, at the same time, is articulated through associations and representation entities, also acts in an isolated way in the defense and promotion of some subjects of its particular interest. The period contemplated is 2014 and 2015. The data used in this work were obtained from the analysis of the company's agenda and company reports, as well as from two interviews with the Novozymes' president. We verified that in the process of defending its interests, Novozymes faced the issue of *free riding*, a phenomenon that led the company to assume the role of tacit protagonist in promoting political actions with a view to approving the new regulatory framework for biodiesel. We also verified the low confidence of the company in the corporate system, which also justifies its protagonism and vertically proactiveness.

Keywords: *Lobby, Advocacy, Political Action, Businessnem, Free Riding.*

LISTA DE SIGLAS

ABBI – Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial
Abiove – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
Cenargen – Centro Nacional de Recursos Genéticos
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisas Agrícolas
FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
FAPERGS – Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul
FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro
Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo
FAPs – Fundações de Amparo à Pesquisa
Finame – Financiamento de Máquinas e Equipamentos
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Funtec – Fundo Tecnológico
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
ONU – Organização das Nações Unidas
PADCT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia
PBDCT – Plano Básico para o Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia
PED – Programa Estratégico para o Desenvolvimento
Pide – Programa Integrado de Doenças Endêmicas
Pige – Programa Integrado em Genética
PNPB – Programa Nacional de Produção de Biodiesel
Sbio – Subprograma de Biotecnologia
SNDT – Sistema Nacional para o Desenvolvimento Tecnológico
Unesp – Universidade Estadual de São Paulo
Unicamp – Universidade de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A INDÚSTRIA BRASILEIRA E SUA ATUAÇÃO POLÍTICA	12
2.1 Sistema de Representação de interesses	21
2.2 Os Problemas da Articulação Empresarial	24
2.3 <i>Lobby</i> no Brasil, breves considerações	31
3. PARA UM ESTUDO DA AÇÃO POLÍTICA.....	34
3.1 Metodologia	39
4. A CADEIA PRODUTIVA DE BIOTECNOLOGIA	42
4.1 A Biotecnologia na agenda do Governo	43
4.2 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e Novo Marco	47
5. NOVOZYMES EM DEFESA DO NOVO MARCO DO BIODIESEL	53
5.1 Perfil da empresa e estrutura do departamento	53
5.2 A articulação para alteração no marco legal do biodiesel	59
5.3 A ação política isolada e em conjunto	66
6. CONCLUSÕES.....	73
REFERÊNCIAS	77
ENTREVISTAS	79
ANEXO 1.....	80

1. INTRODUÇÃO

Empreender esforços no sentido de influenciar a agenda pública para dessa maneira defender interesses privados não é mais novidade e tão pouco causa espanto, sendo estas ações bastante comuns nos corredores do poder nos âmbitos municipal, estadual e federal. A esse respeito, são fecundos e diversos os estudos que visam compreender a dinâmica de atuação de grupos de interesse junto às esferas do poder público e qual o impacto dessas atividades nos meios político, social e econômico.

Ao tratarmos desse tema é possível elencar inúmeros fatores que se fazem presentes no processo de formulação e decisão política e que configuram a complexa interação existente entre entes privados e as esferas do poder. Apesar dessa intrincada relação cabem algumas perguntas: Quem são os atores envolvidos nessa dinâmica? Como esses atores organizam seus interesses e como fazem para levar suas demandas ao poder público? Essas demandas são levadas em consideração, em que medida? Como esses atores fazem para aferir a própria influência ou a de um grupo no que diz respeito ao resultado gerado pela formulação, implementação ou alteração de políticas públicas? Estas são algumas das questões que ainda merecem ser objeto de reflexão e sobre as quais vale a pena colocar luz, face ao disputado e imprevisível jogo de forças que concorrem no ambiente político e que move empresas, grupos, sindicatos, entidades, associações entre tantos outros jogadores.

Feitas estas considerações iniciais, é mister dizer que este trabalho não tem a pretensão de exaurir as questões que tangem o universo da ação política empresarial, sobretudo a atividade do *lobbying*. A intenção aqui é contribuir, acrescentar mais um tijolo ao alicerce dos estudos mais recentes que versam sobre o tema. Serão analisadas para tanto, as estratégias de ação política de uma indústria do setor de biotecnologia, a Novozymes *Latin America*, empresa que ao mesmo tempo em que se articula por meio de associações e entidades de representação, também atua de maneira isolada na defesa e promoção de alguns assuntos de seu particular interesse. O período contemplado é de 2014 e 2015. O caso analisado compreende os esforços feitos pela companhia na defesa e promoção de alterações do marco regulatório para o setor de biodiesel, campo de

atuação com alta aplicação de biotecnologia.

Estudar as estratégias pontuais de ação política da Novozymes, seja em grupo ou isoladamente, encontra justificativa por propiciar um recorte, de como atua uma empresa de um importante segmento industrial e que tem gerado altas receitas e recebido cada vez mais linhas de incentivo e crédito por parte do governo nos últimos anos. No Brasil, de 1997 a 2013 a biotecnologia movimentou a cifra de US\$ 25 bilhões só nos projetos relacionados ao agronegócio. Contudo, avanços em pesquisa e desenvolvimento e o aumento do investimento das empresas deve elevar os ganhos do segmento, estimados em R\$ 93 bilhões até 2023. Para além da relevância econômica do tema e de seus reflexos, é importante destacar que inexistem estudos que tratem da ação política de entes isoladamente. Em nossa busca por literatura que estudasse as atividades políticas desempenhadas por empresas de maneira individual, encontramos uma lacuna, mas também uma oportunidade de pesquisa e de inovação.

Wagner Mancuso (2007) já apontava que a ação política empresarial pode ser exercida por vários atores, desde o indivíduo isolado até as mais diversas espécies de coletividade. A grande maioria dos trabalhos sobre o tema, afirma Mancuso, tem focalizado a ação política de conjuntos de empresários mas há um grande espaço para pesquisas que estudem ações políticas desempenhadas por empresas tomadas individualmente, sendo este mais um argumento que justifica o estudo de caso da Novozymes.

Tendo em mente que os grupos de interesse podem ser mais ativos em momentos econômicos críticos (DONER & SCHNEIDER, 2000), como é o caso do período considerado nesta pesquisa, com alta taxa de juros, encolhimento do PIB, alta na inflação entre outros fatores, o problema subjacente a este trabalho é verificar quais foram as estratégias de articulação política da Novozymes neste período. A hipótese aqui trabalhada é a de que a Novozymes, mesmo diante de um cenário macroeconômico mais pessimista, continuou a empreender esforços, isoladamente e em conjunto com associações e representantes setoriais, adaptando-se aos processos de mudança na política de investimentos industriais do governo.

Isto posto, é importante mencionar que a pesquisa obedecerá ao seguinte itinerário: o capítulo 2 tratará do debate acerca dos estudos do empresariado brasileiro e de sua capacidade de organização e capital político. Sendo a

Novozymes parte de um sistema corporativo de interesses, é de se esperar desta pesquisa que ela traga dados sobre o funcionamento da empresa e de como se dá sua influência no tocante aos padrões de ação do empresariado industrial.

O capítulo 3, que contempla a revisão de literatura, versará sobre as dificuldades encontradas nos estudos de ação política que visam definir a influência dos atores no processo decisório. Neste tópico também será apresentada a opção metodológica que baliza este estudo.

A estrutura da cadeia produtiva da biotecnologia e a organização interna da Novozymes serão objeto do capítulo 4. O capítulo 5 trará as análises das ações políticas da Novozymes, como mencionado anteriormente, nos anos de 2014 e 2015 para influenciar as políticas econômicas e industriais que impactaram o setor de biotecnologia, com foco específico no marco regulatório do biodiesel. Os temas expostos na apresentação de casos e descritivo de ações da empresa foram levantados a partir daquilo que a Novozymes entendeu como prioritário em sua agenda e estão estavam elencados em seu plano estratégico. Os documentos disponibilizados voluntariamente pela Novozymes, bem como as entrevistas concedidas pelo presidente da empresa, Sr. Pedro Fernandes, foram essenciais para o refinamento e entendimento dos rumos a serem tomados pela companhia e trazem dados consistentes sobre suas estratégias de atuação política. A partir dessa exposição de casos e descritivo de ações, de modo de funcionamento, o que se pretende verificar é como se deu a ação da Novozymes, se existiram e quais eram os conflitos de interesse na postulação de suas demandas e como e onde a empresa agiu para influenciar o processo decisório. Por meio das demandas da companhia será possível verificar os resultados do processo de decisão, que peso a companhia atribuiu a esses resultados, se estes estavam alinhados com suas expectativas, até que ponto a empresa teve sucesso em seus pleitos. Na sequência seguem as conclusões desta pesquisa.

Importante lembrar, como já mencionado anteriormente, que esta pesquisa não pretende esgotar as questões afeitas ao tema ação política. Tão pouco se pretende como estudo exaustivo sobre as práticas de ação política, particularmente o *lobby*. Esta pesquisa se propõe no entanto a dar sua contribuição ao estudo da ação política do empresariado destacando a atuação não de entidades de representação, associações ou grupos de interesse e de pressão, mas de uma só empresa, que integra um sistema corporativista e que

por vezes opta em agir coletivamente e em tantas outras em agir por si só. Nosso objetivo é entender os motivos e identificar os fenômenos que levam a empresa a agir isoladamente. É interessante considerar que exatamente neste ponto reside a contribuição deste trabalho.

Finalmente, faz-se essencial destacar – e todo esforço foi empreendido nesse sentido – que não cabe nesta pesquisa juízo de valor acerca das ações tomadas pela Novozymes na defesa de seus interesses ou na defesa de interesses do setor, motivo pelo qual não cabe aqui opinião ou posicionamento contra ou a favor de tais práticas.

2. A INDÚSTRIA BRASILEIRA E SUA ATUAÇÃO POLÍTICA

Ao se fazer a revisão da literatura que trata do empresariado, observa-se que boa parte dessa produção intelectual está direcionada ao debate acerca da capacidade de organização empresarial com vistas ao alcance de incentivos coletivos. Diante de tal constatação, é normal que estudiosos do tema se perguntem se o setor industrial é capaz de superar conflitos internos e próprios do sistema capitalista para defender seus interesses face aos entes governamentais. Outra questão que também se faz latente é se a indústria foi capaz de influenciar nas políticas econômicas que serviram de modelo de desenvolvimento do Brasil ao longo dos anos até os dias atuais. A esse respeito existe uma grande discussão sobre o desempenho da participação do empresário brasileiro nos caminhos trilhados pelo País na economia e na construção e consolidação da democracia.

No tocante à ação conjunta de grupos específicos por parte daqueles que comungam os mesmos interesses, OLSON (1999) comenta a ideia de que grupos de indivíduos com interesses comuns tenderiam, usualmente, a promover tais interesses, principalmente, se fossem econômicos. Esta ideia está baseada na premissa de que os membros do grupo agiriam por interesses individuais racionalmente definidos. Esta afirmação, porém, segundo Olson, estaria equivocada pois a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos é apenas uma sequência lógica da premissa do comportamento racional centrado nos próprios interesses, não sendo assim absolutamente verdadeira. Olson destaca que os indivíduos que pertencem a uma organização têm interesses comuns, mas, ao mesmo tempo, têm motivações individuais diferentes dos interesses dos demais indivíduos do grupo. Em outras palavras, Olson afirma que na medida em que ninguém poderia ser, em princípio, excluído do usufruto de um benefício coletivo, pode ser racional para um indivíduo não contribuir para sua obtenção. Fazendo uma analogia com um mercado competitivo, o autor conclui que: “Assim como não pareceria racional para um determinado produtor restringir sua produção a fim de talvez obter um preço mais alto para o produto de seu setor industrial, não lhe pareceria racional sacrificar seu tempo e dinheiro para apoiar um *lobby* que luta pela ajuda do governo a este setor industrial”. (OLSON, 1999: p.11).

Portanto, quando o grupo for tão grande que a ausência de qualquer contribuição individual não faça nenhuma diferença, o benefício coletivo simplesmente “não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que faça os membros do grande grupo agirem de acordo com seus interesses comuns” (*idem*, p. 44). Situação oposta apareceria quando o número de indivíduos do grupo é tão pequeno que seus membros facilmente perceberiam que seu ganho pessoal com o benefício coletivo excederia seu custo total ou que a contribuição ou falta de tal por parte de um indivíduo produziria um efeito perceptível sobre os custos ou ganhos.

É a partir desta distinção entre os grupos grandes e pequenos que Olson afirma a existência de um alto grau de organização dos interesses empresariais. Fragmentada em uma série de “indústrias” (setores), a comunidade empresarial estaria dividida em frações relativamente pequenas, mas capazes de organizarem-se voluntariamente, a fim de terem seu próprio *lobby*, influenciando fortemente os governos. Na medida em que formam grupos pequenos, constituídos por grandes unidades (as empresas), facilmente associariam-se de maneira voluntária e fariam fluir “natural e necessariamente” o poder político para as mãos daqueles que controlam os negócios e as propriedades.

Apesar disso, a comunidade empresarial como um todo não possuiria a mesma capacidade organizativa manifestada pelos setores industriais, justamente porque não seria um pequeno grupo e sim um grupo grande. A organização do conjunto da comunidade empresarial seria possível apenas se seus membros fossem levados a aderir por meio de estímulos independentes e seletivos, sanções e recompensas sob a forma de benefícios individuais, como serviços de estatísticas e pesquisa técnica.

No entanto, a grande inovação trazida por Olson foi enquadrar os movimentos sociais em grupos de interesses. Esse sentimento seria, talvez, a mola propulsora para organização e/ou estruturação dos movimentos sociais — o principal motivo para as mobilizações. Assim sendo, as ações coletivas, no seu sentido mais polissêmico, transformavam-se em “moedas de troca” para os atores envolvidos no processo, pois, como bem lembra Olson, a ideia de se promover quaisquer manifestações grupais é precedida de cálculos racionalmente elaborados com o intuito de vislumbrar os possíveis ganhos e benefícios que o ato pode proporcionar.

O modelo de análise pensado pelo autor pode ser classificado como utilitarista, uma vez que procurava, como fim, a realização de seus objetivos, fato que implicaria em decisões morais, políticas e econômicas para o indivíduo participante. Essa era uma lógica completamente racional, na qual os envolvidos estariam em constante interação dentro do grupo.

Fica nítido que Olson não trabalha com a noção de movimentos sociais, mas sim com as pessoas que formam grupos de interesses, que, cada vez mais, atraíam outras pessoas que buscavam ganhos e conquistas através dos grupos de interesse.

Os líderes seriam os responsáveis pelas conquistas dos grupos. Atuariam como administradores dos interesses dos participantes, convertendo-os em aquisições para aqueles que apostassem na promoção coletiva e pessoal. O sucesso das organizações, pela ótica de Olson, dependeria, invariavelmente, de sua formação hierárquica. A graduação social deveria ser respeitada, sendo que os líderes seriam os únicos e verdadeiros guias, responsáveis pelas mobilizações populares e pelas ações coletivas. As conquistas e as derrotas também deveriam ser creditadas aos comandantes.

Por outro lado, as lideranças deveriam agir energeticamente, coagindo os membros de seu grupo para que, racionalmente, buscassem os resultados almejados pelo coletivo. Vale ressaltar que as formas de coerção não são necessariamente ostensivas ou violentas: em alguns casos elas se travestem de incentivos, financeiros ou não, aos membros do grupo para que cumpram as determinações propostas para a consecução das metas iniciais.

Portanto, o autor avalia que grande parte dos integrantes de grupos de interesses não irá, em hipótese alguma, promover objetivos comuns por livre vontade. É preciso algum tipo de convencimento: físico ou financeiro. Admite que a coerção seja necessária até para situações em que exista unanimidade, dentro do grupo, sobre os caminhos a serem percorridos para atingir o objetivo proposto (OLSON, 1999).

O autor destaca que não é verdadeira a noção de que os membros de um determinado grupo de interesses irão agir racionalmente para atingir um determinado objetivo. Afirma Olson que nem todos os filiados correriam em uníssono e voluntariamente pelo bem comum. Para o autor, os sindicatos, enquanto associações coletivas, são os exemplos vivos.

O elemento coercitivo é preponderante e totalmente lícito para o crescimento de um sindicato, assegura. Segundo o autor, não é possível que trabalhadores dispersos e não-organizados criem um sindicato de base nacional. Por outro lado, um sindicato pequeno e bem estruturado possui enormes chances de se tornar grande. A explicação, ressalta o autor, encontra-se no poder de coerção que as entidades exercem sobre seus filiados. Muitas vezes ela pode adquirir contornos de violência, sobretudo nos períodos de expansão dos sindicatos para o âmbito nacional (OLSON, 1999).

Segundo Olson, almejando novas filiações, os sindicatos utilizam diferentes estratégias de atração de novos membros, entre elas a afiliação compulsória e os investimentos no trabalhador. Ao que parece, as metas foram alcançadas satisfatoriamente num primeiro momento: os sindicatos tiveram um expressivo aumento de sua base de filiados. A aquisição de novos membros, além de fortalecer economicamente o sindicato, promoveu, também, um ganho político extremamente consistente, revelado no infindável aumento do número de greves vitoriosas nos Estados Unidos.

O autor observa que a afiliação compulsória é essencial para a manutenção dos sindicatos enquanto instituições duradouras e estáveis, e qualquer menção contrária seria falaciosa e inconsciente. As críticas são feitas, na maioria dos casos, por economistas profissionais, que fazem erroneamente associação com negócios privados e comuns (OLSON, 1999). A argumentação é construída no sentido de mostrar que a empresa deve, por obrigação, agradar a seus clientes, se quiser continuar atuando no segmento. O sindicato, por sua vez, deveria seguir o mesmo padrão de conduta, pois somente assim conseguiria satisfazer seus membros mais exigentes. A busca incessante do lucro não é uma exclusividade do mundo empresarial: é estimulante também para os trabalhadores. Por isso mesmo, a imposição de normatizações jurídicas pelo direito do trabalho poderia causar a morte dos sindicatos trabalhistas (OLSON, 1999). A relação é bem simples:

Um trabalhador racional não irá contribuir voluntariamente para um (grande) sindicato que proveja uma benfeitoria coletiva, visto que ele sozinho não irá fortalecer perceptivelmente o sindicato e visto que iria desfrutar das vantagens das conquistas de qualquer sindicato tanto se o apoiasse quanto se não o fizesse (OLSON, 1999, p. 102).

Levantando mais uma vez a bandeira do sindicalismo compulsório, o autor mostra que é enganosa a premissa que esse tipo de política sindical não respeita a liberdade individual de seus filiados; pelo contrário. O que existe é uma confusão conceitual que associa a falta de liberdade individual com a coerção utilizada na busca e manutenção de serviços de caráter coletivo. Não há aí, enfatiza o autor, nenhuma infração de direitos do sindicalizado. Finalizando, Olson (1999) acredita que a crença já convencional e petrificada de que os sindicatos e as associações de trabalhadores não podem utilizar estratégias coercitivas é totalmente inadequada quando se trata da distribuição de benefícios coletivos e não coletivos.

Está aí inserido o clássico problema do *free rider*¹ (OLSON, 1999), que pode ser assim resumido: Suponhamos que todos os membros de um grande grupo estejam interessados na obtenção de um determinado bem público (i.e. elevação de salários). Contudo, a obtenção desse bem consome tempo e energia (mobilização, negociação, passeatas, etc...). Considerando a teoria de Olson, se deve esperar que na distribuição de bens públicos: (i) cada membro não tenha interesse em contribuir com seu esforço individual que vá preferir deixar que os outros membros façam por eles, já que, uma vez obtido, o bem público estará disponível para todos; (ii) em grupos grandes o esforço individual tenderá a não fazer diferença. Por outro lado, se todos agirem desta forma, ninguém conseguirá o bem público. Daí que, apesar de ter interesse de todos na obtenção do bem, isso pode não acontecer; (iii) da mesma forma, a ação individual em grandes grupos pode passar despercebida, portanto, o indivíduo não alterará seus planos em função da necessidade do grupo. Isso explica por que grupos grandes tendem a empregar incentivos seletivos (positivos ou negativos) para fazer com que todos contribuam para a obtenção desses bens.

OFFE e WIESENTHAL (1984) a exemplo de Olson - mas diferentemente deste que defendeu o individualismo metodológico – e baseados em uma análise de classes, também formularam uma teoria de ação coletiva chegando ao mesmo raciocínio de Olson, de que o governo depende do capital para seu sustento e manutenção, motivo pelo qual o empresariado desfruta de papel privilegiado junto ao governo na elaboração de políticas e tomada de decisão. A reflexão que os

¹ Olson define o comportamento *free rider* como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal. Esse problema surge na provisão de um bem público, já que o mesmo tem como características a não-rivalidade e a não-exclusividade, ou seja, a ele não pode ser atribuído um direito de propriedade. Dessa forma, “os indivíduos não têm incentivos a pagar tanto quanto o bem realmente vale para ele”.

dois autores trazem é de que a capacidade de decidir sobre investimentos é tão eficaz a ponto de fazer o Estado dependente das decisões de investimento de capital do empresariado e de outros grupos detentores de capital, de maneira que o desinvestimento privado seria suficiente para balançar os pilares da base macroeconômica necessária para viabilizar as políticas governamentais, razão que justificaria a porosidade da agenda governamental aos interesses privados.

De fato, a relevância do setor produtivo, seja na economia ou na política fazem com que ele ganhe ênfase nos estudos de ação coletiva. Heterogêneo e articulado o empresariado encontra-se distribuído em muitos grupos. Ele está presente em grandes conglomerados do universo financeiro, industrial, científico, agrícola entre outros, que por sua vez se fragmentam conforme o interesse setorial que representam, dividindo-se por segmento, como por exemplo, educacional, biotecnologia, alimentício, cosmético, automotivo, só para nomear alguns.

Obviamente um grupo tão diverso, mesmo que com agenda comum, tem que se esforçar para conciliar interesses conflituosos e encontrar, além do denominador comum, a melhor maneira de influenciar o poder público para que as melhores decisões governamentais sejam tomadas em favor do grupo. A tarefa é árdua e são muitos os obstáculos que podem ser encontrados, motivo que justifica o devido recorte a ser feito nesta pesquisa para que a ação coletiva do empresariado e seu papel no processo de decisão e elaboração política sejam bem compreendidos, passando ao largo de observações ou generalizações que deturpariam a realidade dos fatos.

Os estudos sobre a dinâmica das elites econômicas têm uma literatura abrangente, tanto nacional quanto internacional, o que denota a grande importância do segmento produtivo no desenvolvimento político e econômico dos países. É no intento justamente de analisar e entender a magnitude deste grupo enquanto ator político e sua capacidade de ação que esta pesquisa encontra seu objetivo de análise.

No Brasil os primeiros estudos acerca do empresariado industrial sinalizavam para a falta de ideologia deste grupo. Na contramão desse pensamento, BRESSER PEREIRA (1989) afirmava que a burguesia industrial não passara da classe dominante à classe dirigente de pleno direito arguindo justamente que a ela lhe faltava não a hegemonia ideológica, mas sim hegemonia

política. Bresser Pereira destaca ainda que tal hegemonia ideológica sempre foi tão clara que ela sempre esteve presente nos aparelhos ideológicos do Estado como escola, imprensa, rádio, televisão, partidos políticos, associações profissionais e culturais.

Já VIANNA (1987) e CARDOSO (1963) destacavam a falta de ideologia do grupo e de como o grupo delegou ao Estado o papel de promotor do processo de industrialização na década de 1930. Outros autores, a exemplo de DINIZ (1978), BOSCHI (1979) e LEOPOLDI (2000) lograram em demonstrar como a indústria teve papel fundamental nos momentos chave da industrialização nacional.

Atualmente a literatura se debruça sobre a ação política do empresariado industrial pós-constituição de 1988 e pós abertura comercial enfatizando a maneira como o sistema corporativo de interesses brasileiro talhou a ação política do empresariado, fazendo com que ele enfrentasse em seu interior um processo de reorganização para adaptar-se ao novo cenário político e econômico (DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 2004; MANCUSO, 2004; DINIZ & BOSCHI, 2004).

Deixando de lado os questionamentos sobre a verdadeira feição do empresariado e dos motivos que conduzem à ação fragmentada do setor industrial, de sua importância na definição de políticas, há que se destacar o que se observa na práxis e que já é objeto da literatura: (i) de que o setor produtivo promove *lobby* junto às instituições e que (ii) a ação política se dá de forma setorializada.

WAGNER MANCUSO (2007) aponta que a setorialização ocorre por razões diversas elencando entre elas as particularidades do sistema de representação de interesses, a competição de mercado, a forma de avaliação, formulação e implementação de políticas governamentais e ressalta que a setorialização resulta em fragmentação de interesses e dificuldade de se criar uma agenda comum, além de dispersar esforços e enfraquecer o capital político e poder de negociação do empresariado.

Os estudos existentes sinalizam que há consenso no que diz respeito à sensibilidade política por parte dos poderes legislativo e executivo às pressões empresariais em detrimento de interesses e vantagens privadas. O ponto de divergência na literatura se manifesta, na verdade, quando o assunto é definir o grau de influência do setor industrial e sobretudo quais são os motivos que

sustentam sua dificuldade de ação hegemônica. Entender estas questões exige uma breve revisão dos estudos a respeito do empresariado industrial brasileiro.

OLIVEIRA VIANNA (1987) foi um dos primeiros a identificar em suas pesquisas, ainda na década de 1940, a existência de uma mentalidade pré-capitalista industrial brasileira. Segundo Vianna, o empresário não fazia a gestão de sua fábrica com a expectativa de otimizar ou maximizar seus recursos, mas pura e simplesmente com a finalidade de assegurar sua subsistência e de gerar a percepção de que ele pertence a uma classe social superior.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1963) aprofundou essa ideia de mentalidade pré-capitalista e dividiu os industriais em dois grupos: os “capitães de indústria” e os “homens de empresa”, sendo os primeiros, industriais que dirigiam as empresas a partir de critérios pessoais, sem a racionalidade lógica exigida pelo mercado, e os segundos os executivos modernos que dirigem suas empresas de forma impessoal e racional, visando otimizar seu lucro. Para Cardoso predominavam no Brasil os “capitães de indústria”, e este fator foi um dos que fez com que se gerassem imposições e restrições ao processo de industrialização que vinha ocorrendo desde a década de 30. Isto ocorreu devido ao fato dos industriais gerirem suas empresas de acordo com suas experiências próprias mais do que por planejamentos racionais, e acreditarem na necessidade do controle direto dos negócios.

Dessa forma, Fernando Henrique Cardoso e Oliveira Vianna apresentam pontos em comum em suas obras no que diz respeito à falta de uma identidade de classe entre o empresariado industrial. Para Viana até a década de 40, apesar da já existência do capitalismo, a burguesia industrial não havia se organizado em uma classe dominante. Para Cardoso, o empresariado colocava os interesses pessoais em detrimento dos coletivos, o que acabou por gerar uma ideologia burguesa pragmática e incapaz de se tornar hegemônica justamente por falta de um pensamento mais amplo no desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

A partir da década de 70 surgiram trabalhos que colocaram em questão a tese da debilidade política do empresariado e de sua incapacidade de compor um papel importante no processo de desenvolvimento brasileiro. Para DINIZ (1978) a burguesia não chegou a deter a hegemonia no processo, mas foi um ator estratégico do esquema de alianças que permitiu a consolidação do capitalismo no Brasil. Entretanto Diniz concorda que, em termos ideológicos, este grupo ainda

encontrava-se incapaz de ter uma visão geral, sendo unilateral e particularista em sua busca de benefícios e defesa de interesses. Com relação à aliança entre a burguesia e os setores agrários, para a autora isto se deu não por uma falta de consciência de classe por parte dos industriais, mas sim por uma medida estratégica, com o intuito de fazer com que suas demandas fossem atendidas.

RENATO BOSCHI (1979) apresenta uma abordagem próxima à de Eli Diniz, buscando superar o reducionismo dos estudos ao qual o empresariado industrial foi submetido, caracterizado como um ator fraco e passivo. Dessa forma, realiza uma análise integrada, superando a ideia de tipos ideais que se baseava na comparação a burguesia nacional com a de outros países, de que forma a ação de grupos privados pode gerar novas formas de interação com o Estado. Para o autor, os empresários conseguiram estabelecer um tipo de relação entre público e privado de forma a participar diretamente em questões fundamentais para a classe, interação esta que se daria mais pelas vias corporativas do que pelo parlamento em si. Em sua análise, o empresariado seria politicamente forte e organizado assim como coerente ideologicamente, visto que não pensava a essência da ideologia empresarial enquanto liberal, mas sim autoritária. Entretanto, assim como Diniz, Boschi admite a incapacidade da burguesia de vincular interesses diversos daqueles estritamente ligados a seus interesses econômicos, motivo pelo qual não teria conseguido se estabelecer enquanto ator hegemônico.

Combatendo a ideia de uma burguesia industrial fraca, política e organizativamente, MARIA ANTONIETA LEOPOLDI (2000) defende que as entidades industriais tiveram forças para inviabilizar o ideal corporativo do Estado Novo, fazendo com que o sistema corporativo fosse um acesso à mesa de negociação, antes de uma submissão ao controle do Estado. Sendo assim, a autora destaca a atuação não apenas da CNI e da FIESP como comandantes da frente contra a “corporativização” das indústrias, nos moldes idealizados pelo Estado, mas também por terem conseguido garantir uma posição de órgãos técnicos consultivos. As indústrias, assim como suas organizações de classe se envolveram ativamente no processo de desenvolvimento nacional, não obstante sua abstenção nos momentos de troca de regime, defendendo uma proposta de desenvolvimento industrial, fomentada pelo protecionismo econômico, a burguesia industrial apresentou também um projeto hegemônico, constituído

através de alianças estratégicas tanto com o governo quanto com os militares criando formas de controlar o movimento operário.

A rápida passagem por esta discussão bibliográfica demonstra como a ação do empresariado industrial no processo de desenvolvimento do país foi interpretada sob diversas perspectivas e vem, mais recentemente, ganhando destaque a importância do papel por ele desempenhado. O sistema de representação de interesses encontra-se em destaque nos debates a respeito de como se dá sua atuação de pressão junto às autoridades tomadoras de decisão, de forma que, por ser o canal oficial de representação da classe dentro dos canais disponíveis pelo governo de defesa de interesses, é importante conhecer o seu funcionamento e os debates sobre a sua influência na ação política do empresariado brasileiro.

2.1 Sistema de Representação de interesses

As entidades representativas, tanto dos segmentos patronais quanto laborais, encontram suas regras de funcionamento, limites de autonomia e possibilidades de ação dentro do sistema corporativo de representação de interesses. As características deste sistema moldaram não apenas a forma como se dá o relacionamento entre o empresariado e o governo, e a relação empregador-trabalhador (LEOPOLDI, 2000), mas também o relacionamento interno do empresariado, que se encontra fragmentado numa miríade de interesses, muitas vezes, contraditórios. O sistema corporativo é uma forma de ordenação da representação política, que visa reduzir os conflitos de classes por meio de instituições que organizam a defesa de interesses dos setores patronal e laboral, promovendo uma relação ordenada entre o Estado e os interesses sociais organizados nessas entidades (COSTA, 1989)

Para podermos fazer uma análise de como se dá ação política do empresariado industrial devemos compreender como funciona o sistema de representação de interesses e como o empresariado age por meio de suas entidades.

O sistema corporativo, tal qual o conhecemos hoje, tem sua origem no decreto número 19.770, de 19 de março de 1931, assinado por Getúlio Vargas, que propunha a legislação sindical, patronal e laboral. O intuito desta medida foi ter controle sobre as entidades representativas, que vinham se fazendo cada vez

mais ativas no cenário político em defesa das demandas de seus representados. (DINIZ, 1973; LEOPOLDI, 2000) Desta forma, com o decreto-lei de 1931, o governo obrigou os sindicatos, federações e confederações a buscarem a autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para seu funcionamento, submetendo assim, as entidades ao controle estatal. Inicialmente, os industriais se mostraram receosos com a regulamentação implementada, por não se adaptarem às entidades já existentes e por acreditarem que a regulamentação dos sindicatos patronais deveria ser diferente da regulamentação dos sindicatos de trabalhadores. Entretanto, com a oficialização dos sindicatos, estes ganhariam o status de órgão consultivo e técnico, adquirindo um lugar de ação no interior do Estado, benefício este que fez com que entidades como a FIESP promovessem uma ampla criação e oficialização de sindicatos na década de 30 (BIANCHI, 2004).

LEOPOLDI (2000) elaborou uma análise das articulações do empresariado industrial brasileiro junto ao governo na consolidação da legislação sindical nesta primeira etapa, que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, e consolidou as bases estrutura sindical. Durante o período de 1930 a 1945 vemos uma forte atuação das principais entidades industriais, congregadas na primeira entidade suprarregional das indústrias, a Confederação Industrial do Brasil (CIB), buscando manter certa autonomia por parte dos empresários no sistema de representação de interesses.

Ao longo do século XX é possível observar períodos de maior interferência por parte do governo diretamente no funcionamento das entidades (principalmente nos períodos autoritários de 1930 a 1945 e 1964 a 1980) e períodos de maior liberdade de ação, porém não sem um controle estatal firme. A Constituição de 88 extinguiu pontos fundamentais que permitiam ao Estado controlar diretamente as entidades do sistema corporativo, tais como a “exigência prévia para a fundação de sindicatos, o poder para intervir nos postos de liderança e a faculdade de interferir no funcionamento cotidiano das entidades” (Mancuso, 2004, pág. 139).

Duas características apontadas como as principais responsáveis pela manutenção do sistema corporativista vigente são: a unicidade sindical e a contribuição obrigatória, pontos estes que foram mantidos na Constituição de 88 (DINIZ & BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2004).

A unicidade sindical consiste na existência de apenas uma entidade enquanto sindicato patronal como representante oficial das empresas que realizem atividades da mesma natureza econômica, similares ou conexas, e que se encontram presentes numa determinada região, podendo ter abrangência municipal, estadual, interestadual e nacional. Os sindicatos patronais constituem a base deste sistema, as federações são as representantes a nível subnacional, que reúnem empresas do setor econômico dentro do Estado, e, por fim, as Confederações são a organização de cúpula de caráter nacional, abrangendo todas as federações.

Já a contribuição sindical consiste no pagamento compulsório do imposto sindical, sendo, portanto, devida por todas as empresas aos sindicatos que as representam. Embora o pagamento do imposto seja obrigatório, a filiação aos sindicatos patronais por parte das empresas é voluntária, ao se filiarem as empresas encontram-se aptas a usufruir dos serviços que são prestados pelos sindicatos exclusivamente aos seus associados. A contribuição sindical é dividida da seguinte maneira: 60% são destinados aos sindicatos, 15% às federações, 5% às confederações e os 20% restantes são destinados ao governo. O imposto sindical é o que possibilita o funcionamento e sustenta estrutura das entidades oficiais de representação.

Por sua vez, as associações são entidades que fazem parte da esfera não oficial de representação de interesses, por não possuírem regulação dentro do sistema corporativo e apresentarem competências diferentes das dadas às entidades oficiais - sindicatos, federações e confederações. Dessa forma, a associação é caracterizada como um agrupamento de pessoas, de direito privado e dotada de personalidade jurídica, para a realização de objetivos e ideais comuns. Isto significa que sua contribuição é voluntária, não sendo imposta para as empresas como ocorre com a contribuição sindical. Significa também, que são entidades com mais autonomia de ação, no tocante às restrições e atribuições definidas pela constituição, entretanto, com certo limitador nas suas competências, devido às atividades que são únicas dos sindicatos. Embora estas associações tenham surgido antes da grande industrialização e implementação do sistema corporativista, não foram integradas no plano estatal da legislação sindical. Associações são mecanismos complementares, de caráter pluralista e não oficial, para escapar aos limites da forma de representação corporativa

monopolizada (DINIZ & BOSCHI, 1991), sua importância e forma de articulação varia do contexto histórico-econômico em que suas ações se situam.

O sistema corporativo foi criado como uma forma de controle por parte do Estado da ação política das classes sociais através da regulação de suas formas de organização, funcionando também como canal de representação de interesses das classes sociais no processo de tomada de decisão do Estado. O Estado buscou restringir a liberdade de ação política, determinando um monopólio corporativo de representação (estruturas oficiais), entretanto não logrou o controle completo devido à manutenção da existência de entidades privadas (estruturas não-oficiais).

Embora tratemos neste trabalho da ação política de uma empresa na defesa de interesses, é importante conhecer como funciona o sistema de representação de interesses brasileiro, devido ao fato de a pressão política se dar principalmente através de suas entidades associativas. Embora exista a diferenciação entre as instituições oficiais e privadas, muitas delas trabalham juntas e/ou possuem lideranças que ocupam importantes posições em ambas as entidades. O sucesso ou não dos pleitos empresariais no processo de elaboração política é apontado pela literatura como resultado, ou pelo menos profundamente influenciado, pelo sistema corporativo de interesses. Abordaremos a seguir as discussões a respeito de como ele possibilita ou não a aglutinação de interesses e a formação de um posicionamento com peso suficiente para influenciar os tomadores de decisão.

2.2 Os Problemas da Articulação Empresarial

As peculiaridades do sistema corporativo brasileiro encontram-se, atualmente, no centro do debate a respeito da incapacidade do empresariado organizar-se enquanto um ator coletivo. De um lado, encontramos os autores que creditam a tendência a uma alta fragmentação do sistema e a inexistência de uma entidade de cúpula, que agregue os interesses pulverizados do empresariado, como os principais responsáveis pelo fraco desempenho na defesa dos interesses de seus associados no desenvolvimento político-econômico do país. (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004). Do outro, encontra-se a vertente dos estudos empresariais cujo argumento se baseia na

ideia de que embora o industrial não tenha conseguido se firmar como uma força hegemônica, desempenhou papel decisivo em diversas situações. Tal atuação foi possível graças à existência de entidades oficiais e privadas de defesa de interesses que fizeram com que o empresariado desenvolvesse uma ampla articulação política, fazendo uso dos diversos canais de representação na medida em que fossem necessários (DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; LEOPOLDI, 2000). Obras mais recentes apontam que na década de 90 é possível encontrar situações na qual o empresariado logrou organizar-se em torno de uma pauta comum (LEOPOLDI, 2000; DINIZ & BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2004).

Uma série de estudos aponta o empresariado como incapaz de se articular em torno de uma pauta única. Estes autores encontram no sistema corporativo brasileiro um aparelho que incentiva os empresários a agirem de forma individual e setorial, não contribuindo para que ocorra a ação coletiva deste grupo (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004). Dessa forma, apontam que, embora os empresários se beneficiem dos serviços ofertados pelas organizações oficiais de representação, eles não confiam nos métodos de representação de interesses destas entidades, e acabam por agir de forma individualizada em busca de incentivos particulares junto ao governo, realizando contatos pessoais junto às autoridades públicas, de acordo com o tamanho da empresa e do pleito visado, ou de suas associações setoriais. Isto se dá pelo fato de, dentro das próprias Federações e da Confederação, existir um grande conflito de interesses econômicos e políticos (DOCTOR, 2002).

Muitas vezes às políticas defendidas pelas entidades podem privilegiar um setor e afetar outro, ou conceder incentivos para investimentos em um Estado e prejudicar outros. Pelo viés político, a politização dos dirigentes das entidades, a sua relação pessoal com os políticos ou a sua busca por visibilidade política, tende a afetar a confiança do empresariado em suas ações (SCHNEIDER, 2004).

Para estes autores, o funcionamento interno das entidades oficiais de representação leva também a um desequilíbrio de representatividade das forças produtivas. As eleições da diretoria das Federações e Confederações não são capazes de representar as forças econômicas dos Estados, isto porque, nas eleições, todos os sindicatos têm o mesmo peso de voto, ou seja, um sindicato menor tem o mesmo peso na decisão da diretoria que um sindicato forte. Por exemplo, o sindicato de panificação de um estado tem tanto poder quanto o

sindicato de construção civil, tido como um dos setores mais fortes economicamente. Isto faria com que os líderes das entidades de representação a nível estadual e nacional não correspondessem a representantes das empresas que tem maior participação no PIB do país, de forma que não seriam, portanto, fieis representantes dos industriais nacionais. Dessa forma, empresas de grande alcance e importância econômica não se sentem representadas nas entidades oficiais e desenvolvem sua busca por benefícios junto ao governo ou particularmente, através da empresa, ou através de seus representantes setoriais.

Outra questão por eles levantada refere-se à existência de fatores que caracterizam a ação do empresariado como apática no tangente à busca de incentivos coletiva junto aos poderes públicos. Como exemplo, citam a incerteza econômica brasileira pelo fato ser uma democracia recente, e as constantes mudanças de regime fechado para aberto ocorridas no século XX, que acabam por tornar o ambiente de mercado incerto e aumentam as preocupações com a sobrevivência do negócio. O bom funcionamento das empresas faz com que os empresários tenham que dispendir demasiado tempo junto às empresas, principalmente no período de consolidação das mesmas. A confiança nos subsídios e incentivos dados pelo Estado é outra situação que ocorre com frequência na relação entre poder público e privado, e acaba por gerar uma cultura paternalista de dependência, em que o governo cede benefícios em troca de apoio político e econômico dos empresários (DOCTOR, 2002). A ação do empresariado industrial nacional é profundamente marcada como reativa, e nunca proativa, ou seja, reagem às ações do governo e às intempéries ocasionadas pelas reivindicações dos trabalhadores ou políticas econômicas adotadas, sempre estando um passo atrás, e dificilmente propondo e reivindicando novos direitos e políticas.

Diante dos argumentos expostos poderemos verificar como este grupo de autores enxerga na incapacidade de ação coordenada do empresariado a causa da debilidade política do empresariado em levar seus pleitos em consideração na elaboração de políticas, e atribuem como principal responsável desta incapacidade o sistema corporativo de representação de interesse. Entretanto, os autores deixam de levar em consideração a vontade do governo e do empresariado e a ação fragmentada desempenhada pelos industriais. Com relação ao surgimento de uma entidade de cúpula, falta a vontade tanto do setor

público quanto do privado do surgimento de tal aparato de negociação, dessa forma, tanto os empresários tem acesso direto aos políticos quando buscam incentivos, não tendo que se submeter a um conselho superior ou ter que lidar com os conflitos de interesse gerados dentro da lógica do sistema de mercado devido aos seus pleitos, quanto o poder público possui um contato direto com os empresários, conseguindo lidar com os seus pedidos de acordo com as possibilidades e favorecimentos que tais atos possam trazer. De toda forma, a inexistência de uma entidade não significa que o empresariado não tem sido bem sucedido na defesa de seus interesses ou na tentativa de conseguir benefícios, mas o tem feito de forma fragmentada e individualizada.

Recentemente surgiram diversos estudos que contrariam esta teoria de que o empresariado possui pouca força política devido à sua incapacidade de organização politicado (DINIZ & BOSCHI, 2004; LEOPOLDI, 2000; MANCUSO, 2004). Para estes autores, o empresariado industrial nacional tem desempenhado uma intensa e efetiva ação política em momentos chaves, e tem obtido significantes sucessos em seus pleitos (LEOPOLDI, 2000; DINIZ & BOSCHI, 2004). Embora exista uma dificuldade na coordenação da ação política coletiva, devido aos conflitos internos, o sistema corporativo não seria um empecilho para o desenvolvimento de tal ação, pois o empresariado se adaptou ao modelo existente e tem conseguido utilizar ao seu favor os diversos canais de representação e comunicação existentes.

Devido à coexistência de entidades oficiais e não-oficiais, e a possibilidade das empresas possuírem dupla filiação, DINIZ & BOSCHI (2002) definem o nosso sistema corporativo de representação de interesses vigente como um sistema corporativo híbrido. As empresas se fazem representar tanto em seu sindicato quanto através da associação privada, obtendo assim os benefícios concedidos por ambas entidades. Outro ponto importante é a existência de um sistema de circulação de elites dirigentes e de lideranças em comum. Os presidentes eleitos e as diretorias costumam se fazer presentes nas duas entidades, ocupando cargos como vice-presidentes, diretores, conselheiros e etc.

Embora possuam essa circulação de lideranças, o relacionamento entre as associações privadas e as entidades oficiais depende da situação e do tema debatido, podendo ser conflitivo ou complementar (DINIZ & BOSCHI, 2000). As Federações e a Confederação têm que dialogar e mediar conflitos entre diversos

setores, e muitas vezes decisões tomadas podem afetar indiretamente algum integrante da própria diretoria da entidade. Tendo isto em vista, muitas vezes as entidades oficiais se abstêm de agir ou de posicionar-se diante de uma situação específica, fazendo com que as associações setoriais tenham que ser acionadas e para que se reivindiquem os pleitos de seus associados.

A existência de circulação de lideranças entre associações e sindicatos é explicada também como resultado de uma estratégia de sobrevivência das entidades de representação do empresariado. Diante das incertezas vigentes ao longo do século XX, devido às constantes trocas de regime e crises econômicas, os empresários ficaram com medo de que a regulamentação do sistema corporativo fosse uma forma do estado intervir diretamente nas entidades oficiais, de forma que poderia com a sua existência ou tomar o patrimônio dos sindicatos, com isto em vista, é possível verificar uma intensa ação do empresariado na elaboração da legislação sindical para manter a existência de suas associações de classe privadas como forma de manterem parte de sua autonomia e escaparem do monopólio das organizações de representação pelo Estado (LEOPOLDI, 2000).

Para Diniz, Boschi e Leopoldi o sistema híbrido de representação tem seu início com a legislação sindical da era Vargas e passa por diversas alterações no decorrer do século. Na década de 50 tem início um processo de setorialização na defesa de interesses da indústria, provocada pelo aumento da burocracia e de agências governamentais que tornaram mais complexo o processo de industrialização nacional junto à inexistência de uma entidade de cúpula para mediar os interesses e conflitos internos do setor produtivo (DINIZ & BOSCHI, 1999). Durante a ditadura (1964-1984), o sistema corporativo oficial sofre um duro golpe em sua autonomia devido à subordinação ao Estado das entidades sindicais, o que leva a um aumento do poder das associações setoriais. Outro desdobramento desta situação é o aumento das vias informais de *lobby*, que acarretaram em uma segmentação na defesa de interesses (DINIZ & BOSCHI, 1999). Este período foi representado por uma departamentalização da ação empresarial, fazendo com que o empresariado conseguisse diversos incentivos setoriais, porém quase impossibilitou o surgimento de uma ação hegemônica. De acordo com DINIZ & BOSCHI (1999) houve uma privatização do aparelho do Estado, devido a influência das associações setoriais nas agências governamentais.

Para LEOPOLDI (2000) houve uma completa reestruturação do sistema de representação após a década de 80, principalmente por dois motivos, a inflexão econômica e as reformas políticas presentes na Constituição de 88. Não conseguindo a CNI sintetizar as divergentes posições do empresariado industrial neste importante processo político e econômico, o governo buscou atender os interesses corporativos através de políticas industriais setoriais (LEOPOLDI, 2000). Temos assim, as seguintes estruturas de representação de interesses: o sistema semicorporativo (confederações, federações, etc.); o sistema semioficial (as associações); as organizações de mobilização para temas específicos (União Brasileira dos Empresários, Ação Empresarial, Reforma dos Portos), e *think tanks*, entidades que visam elaborar propostas econômicas e ideológicas para o empresariado e governo. Nesta nova versão do sistema dual de representação de interesse, o sistema semioficial compete com o semicorporativo enquanto principal interlocutora com o Estado.

A década de 90 apresenta uma desestruturação da ação do sistema corporativo através de uma fragmentação de interesses. Para Bianchi (2004) a crise orgânica do Estado fez com que novas entidades surgissem paralelamente às estruturas oficiais e semioficiais, alguns exemplos desta nova forma de representação seriam o Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial (IEDE), criado em 1983 com o objetivo de difundir a ideologia liberal, e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), criado em 1987 com a proposta de ser um fórum para discutir temas de abrangência nacional.

WAGNER MANCUSO (2004) elaborou um estudo a respeito de como a constituinte de 88, a abertura comercial e as políticas liberais implementadas na década de 90, levaram a competição de mercado no território nacional a níveis jamais vistos antes. O aumento da competitividade ocorreu tanto internamente, devido ao crescimento de produtos importados graças à queda das barreiras protecionistas e pela sobrevalorização do real (MANCUSO, 2007), quanto externamente, devido às políticas que visavam o aumento das exportações, buscando conquistar novos mercados no exterior. A abertura comercial levou o empresariado industrial brasileiro a se organizar em torno de uma pauta hegemônica, o combate ao *Custo Brasil*.

Externamente, o combate ao *Custo Brasil* se deu através da criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), entidade multissetorial, articulada pela

CNI, com o objetivo de apoiar tecnicamente o governo nas negociações da recém implementada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (MANCUSO & OLIVEIRA, 2006). Internamente, a CNI como liderança de cúpula do setor industrial, arcou com os custos políticos para mobilizar o empresariado nacional contra o *Custo Brasil*, através da Agenda Legislativa da Indústria. Em 1995 a Confederação realizou um evento com as principais entidades empresariais, visando analisar as propostas que tramitavam no Congresso Nacional e impactavam, direta ou indiretamente, o setor produtivo.

A Agenda Legislativa da Indústria é publicada desde 1996 e sua realização consiste num trabalho conjunto para identificar os projetos de maior impacto e definir um posicionamento do setor produtivo junto aos poderes Legislativo e Executivo. Esta mobilização empresarial em torno de uma pauta em comum contraria os estudiosos da tese da debilidade política, pois, devido ao contexto econômico e político, o empresariado conseguiu se unir e agir enquanto uma classe.

BIANCHI (2004) demonstra como ocorre um movimento em toda a América Latina, por volta dos anos 80, de crescimento de associações que procuravam representar interesses considerados à margem da estrutura oficial de representação de interesses e da criação de novas associações empresariais de cúpula, assim como, a renovação de entidades já existentes. O surgimento deste associativismo encontra ligação com as mudanças apresentadas na política e na economia, devido à transição para a democracia e a adoção de políticas liberais. Devido à inevitabilidade da implementação das políticas liberais, o empresariado desenvolveu estratégias ativas de adaptação de acordo com as possibilidades presentes no novo arranjo institucional democrático da sociedade. Esta combinação de fatores levou a um ambiente favorável à organização de interesses e a criação de novas entidades. O empresariado teria apresentado um papel decisivo na formação de uma agenda de mudanças políticas e econômicas na década de 90 (BIANCHI, 2004).

Por fim, a inexistência de uma entidade multissetorial de cúpula, que congregue os interesses de todo os empresários nacionais - indústria, comércio, agricultura, finanças e demais serviços, é apontado como um dos principais fatores da deficiência em se organizar em torno de uma pauta hegemônica (SCHNEIDER, 2004; DOCTOR, 2002). Esta entidade funcionaria como um

espaço de mediação dos conflitos inerentes à heterogeneidade do grupo, diminuindo as buscas por incentivos setoriais e exclusivos, definindo uma pauta do empresariado nacional, e até mesmo uma proposta de desenvolvimento econômico nacional. A inexistência de uma entidade nestes moldes é mais um indicador da articulação das classes patronais brasileiras, que devido ao *free riding* e à busca de incentivos particulares não consegue cooperar e agir unificadamente.

Vemos, portanto, como o sistema corporativo, criado como uma forma do Estado manter o controle sobre as entidades de representação de interesses dos setores produtivo e laboral, passou por diversas mudanças e embates que resultaram no sistema corporativo dual que persiste hoje. A compreensão do sistema corporativo é necessária pelo fato de ser ela a representante oficial do empresariado nas negociações realizadas com o executivo ou em situações tripartites, sendo ele o responsável pela representação política do setor produtivo. A visão do sistema corporativo como principal causador da ação fragmentada da ação do empresariado industrial brasileiro nos parece deixar de levar em considerações algumas características importantes do sistema produtivo e da lógica de mercado nacional, assunto que abordaremos quando analisarmos o caso da cadeia produtiva do biodiesel. A constatação da literatura de que grande parte da ação política é desenvolvida de forma particularizada nos leva a perceber os conflitos de interesses possíveis de emergirem no processo de construção de políticas econômicas junto ao governo, e da dificuldade de se definir a um determinado ator a influência política que este realizou para chegar a um resultado específico.

No próximo capítulo abordaremos a metodologia utilizada para analisar a ação política da Novozymes, uma associação privada de representação de interesses que possui em sua composição diversos líderes sindicais, diante da abertura de mercado.

2.3 *Lobby* no Brasil, breves considerações

Entender a origem e os conceitos gerais do *lobby* é importante para o estudo de ação política do empresariado, uma vez que a prática do *lobbying*

compõe uma importante estratégia de ação. Por este motivo, para efeitos didáticos, optamos em apontar breves considerações sobre a natureza do *lobby* que são úteis neste estudo de caso das estratégias de ação política da Novozymes.

A palavra "*lobby*" significa, em inglês, antessala, vestíbulo, saguão. Por lógica, é o lugar onde as pessoas procuravam estar para assim ficarem próximas às autoridades e/ou políticos, de sorte que o lugar acabou sendo usado para designar a atividade de profissionais e grupos que buscavam exercer pressões, para que fossem aprovados projetos ou medidas em benefício daqueles que são por eles representados (BORIN, 1988).

LEMOS (1988) *apud* OLIVEIRA (2005) relata que o cientista político Arthur Bentley, que se dedicava ao estudo de interações de grupos, foi pioneiro no emprego do termo *lobby* para qualificar a ação orientada no sentido de influenciar decisões políticas frente ao Poder Legislativo. Já GRAZIANO (1994), lembra que o lobby surge em contextos marcados por disputas políticas e em meio a cenários onde grupos com os mesmos interesses tendem a se unir, formando assim blocos que promovem troca de informações e coalizões na defesa de interesses comuns.

Para OLIVEIRA (2005) o *lobby* se dá como processo dialógico, com a consequente identificação de valores sociais comuns ao discurso e, concomitantemente, às aspirações de determinados grupos, grupos de pressão, como refere a autora. Na esteira desse raciocínio, tem-se que tais grupos comungam dos mesmos anseios, desejos, objetivos, e que o *lobby* é uma atividade focada com vistas ao benefício de determinados segmentos da sociedade. Enquanto atividade direcionada, (BORIN, 1988) destaca que a função do lobby é municiar o legislador com informações suficientes e essenciais para que este possa agir com transparência e assertividade quando da tomada de posicionamentos, ou quando do apoio a determinados pleitos.

Pode-se deduzir, pela afirmação do trecho anterior, que a atividade de lobby imprescinde do levantamento de informações e da análise de dados, e de variadas técnicas de comunicação social, assessoria de imprensa, relações públicas entre outras disciplinas (muito embora não se confunda com elas). Também elencam esse rol de serviços pesquisas de opinião, monitoramento e análise de informações e notícias, auditorias de imagem dentre outros

expedientes.

Nesse mister, conforme aponta GRAZIANO (1994), *lobby* é técnica, é uma atividade altamente especializada. Nesse sentido, aduz que:

"os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas". (GRAZIANO 1996, p.139),

Na mesma linha de pensamento, FIGUEIRA (1987), esclarece que o lobby exerce relevante papel na relação sociedade-Estado e LEMOS (1988) destaca o caráter fundamentalmente democrático do *lobby*.

"Originário do próprio mecanismo democrático, a essência do lobby é a informação direta, a visão aprofundada de um fato ou situação, suas razões, consequências ou implicações, próximas ou remotas. Seu relacionamento orgânico com a prática democrática baseia-se no consenso universal que nega a onisciência dos agentes governamentais, assim como dos demais partícipes da sociedade e, ao mesmo tempo, indica ser altamente salutar o exame de todas as informações precedentemente a qualquer tomada de posição. O que faz do lobby uma prática racional por excelência e obrigatoriamente responsável pelas consequências que vier a gerar" (LEMOS, 1988, p.49).

3. PARA UM ESTUDO DA AÇÃO POLÍTICA

Embora exista uma divergência na literatura a respeito dos efeitos do sistema corporativo na organização dos grupos de ação coletiva, é pacífico o entendimento de que grande parte da ação do empresariado brasileiro é desenvolvida de forma particular e a nível setorial. Quando nos propomos a analisar a ação coletiva de um determinado segmento, temos que levar em consideração que se trata de um grupo específico (no caso da presente pesquisa é a indústria da biotecnologia), dentro de um grupo com interesses difusos (o empresariado do ramo industrial), o qual se encontra compreendido dentro de outro grupo mais abrangente, o empresariado como um todo (indústria, comércio, agricultura, financeiro, etc.).

Existe uma série de questões que precisam ser definidas para se realizar um estudo da ação política do empresariado brasileiro. Mancuso (2007) aponta sete perguntas fundamentais para a elaboração de um roteiro de pesquisa nesta área, são elas: (i) Quais os atores focalizados? (ii) Quais os seus alvos? (iii) Quais decisões despertam os interesses desses atores? (iv) Em que momento ocorre a atuação política? (v) Qual a forma da atuação política? (vi) Quais são os fins da atuação política? E, (vii) Quais os resultados da atuação?

A definição dos atores, como comentado anteriormente, é o ponto de partida para se definir quais os interesses que serão estudados, os agentes que serão mobilizados e os objetivos visados. Os estudos da ação política empresarial podem tomar diferentes rumos, de acordo com o ator a ser analisado. Dessa forma, pode-se fazer uma pesquisa a respeito de empresas específicas, sindicatos, federações, associações privadas de empregadores ou por segmentos econômicos. O ator pode agir a nível municipal, regional ou federal, e o porte da empresa é outro fator que pode ser levado em consideração.

A definição de quais os interesses almejados, quem se beneficiaria com determinado pleito e, principalmente, se os interesses em jogo entram em conflito com outros atores, são de suma importância para verificar o resultado das ações realizadas. Sempre haverá alguma objeção por parte de algum grupo quando os interesses visarem políticas redistributivas. Quando tratamos das ações realizadas por entidades representativas de um setor, os pleitos por elas demandados tendem a buscar incentivos que trariam benefícios para seus

membros associados, ou seja, o segmento econômico que representa (OLSON 1999). Este é um dos motivos pelo qual os empresários recorrem às associações para tratar de determinados temas que entram em conflitos com outros setores, e o principal motivo pelas federações não atenderem todas as demandas das indústrias que representa. Sendo assim, a natureza dos benefícios buscados influencia nos interesses mobilizados, contra e a favor, para a definição de uma política econômica.

O momento da atuação é outra característica importante da ação política. Ele pode ser realizado na elaboração de uma política, antes mesmo dela chegar a ser apresentada. Esta ação se dá tanto quando grupos de interesse elaboram uma proposta e entregam para as autoridades responsáveis apresentarem, quanto na ação em conselhos municipais e estaduais que buscam elaborar ou alterar políticas. Outro momento de atuação é durante a apresentação e tramitação do projeto em questão. Caso tenha que passar pelo Poder Legislativo, existe todo o tramite do processo legislativo no qual as entidades atuam, junto aos deputados, às comissões no plenário e etc. No Poder Executivo é preciso conseguir a aprovação da autoridade responsável (Secretário, Governador, Ministros, etc.). Caso um projeto contrário ao interesse do grupo seja aprovado existe a possibilidade de realizar uma mobilização para vetar o projeto, junto ao Executivo, apresentar alguma norma que cesse os efeitos da medida em questão, no Legislativo, ou até, e geralmente em último caso, uma ação no Judiciário, através de ações de inconstitucionalidade ou outros meios jurídicos.

BACHRACH & BARATZ (1962) mostram que até mesmo a não discussão de determinados temas trata-se de uma ação política, ou, como denominam, a não ação é também uma ação. Dessa forma, os temas em discussão seriam aqueles que já passaram por um filtro dos grupos interessados e com poder de decisão em questão. Sendo assim o estudo das decisões políticas já condicionadas pelos temas que podem ser debatidos, e não possibilitaria, em determinados casos, encontrar os reais detentores do poder ou dos principais temas de um governo.

A natureza do pleito influencia também ação do empresariado junto aos poderes públicos. O Poder Executivo é visto como o grande alvo das mobilizações, principalmente devido à competência que este poder tem em implementar medidas que influenciam diretamente a política econômica. O

Legislativo, que voltou a ganhar destaque na década de 90, também é uma importante esfera de ação dos grupos de interesse, embora seus poderes sejam muitas vezes limitados pela interferência do legislativo nesta esfera. Estes dois poderes são vistos como permeados por interesses políticos, de forma que o Judiciário é mobilizado quando os empresários não conseguem atingir seus interesses através do Congresso Nacional e se utilizam de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) e outros meios jurídicos para ter seus direitos garantidos.

Ao tratar de quais os meios utilizados, COSTA (2005) define que a análise dos padrões de ação política do empresariado pode ser realizada a partir de dois níveis interrelacionados de atuação, são eles: (i) as estratégias, ou os padrões específicos da ação concreta e (ii) as táticas, ou os padrões gerais apreendidos através das concepções políticas e democráticas. As estratégias referem-se a como a entidade se articula diariamente e como se utiliza das instituições do regime político para a defesa de seus interesses, correspondendo a uma esfera da ação mais abrangente. Já as táticas seriam ações de forma mais localizadas e medidas pontuais para a consecução de seus objetivos, como reuniões com parlamentares e eventos específicos.

Abaixo, encontram-se alguns exemplos apontados por WAGNER MANCUSO (2007) de atividades que podem ser realizadas por empresários em defesa de seus interesses.

Contato direto com os tomadores de decisões ou seus assessores. Esses contatos podem ocorrer em situações formais ou informais (almoços, jantares, festas, etc.).
Contato indireto com os tomadores de decisões por meio de cartas, abaixo-assinados, mensagens eletrônicas, etc.
Presença oficial em organismos diretamente envolvidos no processo decisório (comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, conselhos deliberativos, etc.).
Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado
Redação e apresentação de projetos Participação em audiências públicas
Campanhas de telefonema e envio de correspondência aos tomadores de decisões
Divulgação de demandas empresariais por meio da mídia
Divulgação pública da posição assumida pelos tomadores de decisões diante das demandas empresariais
Formação de coalizões
Contratação temporária de indivíduos ou firmas especializadas em defesa de interesses
Promoção de protestos e manifestações

QUADRO 1 - POSSÍVEIS AÇÕES DOS EMPRESÁRIOS EM DEFESA DE SEUS INTERESSES

Fonte: MANCUSO (2007)

Dessa forma, Mancuso apresenta uma série de ações desenvolvidas pelos grupos de interesse que visam influenciar na deliberação de determinada política. Para tal utilizam diversos meios, desde contato direto com as autoridades, visto que muitas vezes frequentam os mesmos círculos sociais, elaboração de estudos técnicos que suportem o pleito apresentado, participação nos espaços públicos de discussão e até mesmo influenciar a opinião pública a seu favor para assim conseguir o apoio dos tomadores de decisão.

Quando tratamos de verificar quais os resultados da ação realizada, encontramos um obstáculo complexo de ser superado, a dificuldade em atribuir tal resultado à atuação de determinado ator. Embora exista uma vasta gama de ações políticas desenvolvidas pelo setor empresarial a definição da influência de tais ações na definição das políticas implementadas é ainda um grande desafio para os estudos que buscam verificar o sucesso da pressão do setor produtivo junto às instituições políticas. A definição da influência do empresariado sobre as decisões políticas do poder público é vista por muitos autores como uma das questões mais interessantes dos estudos de ação políticas (SCHMITTER, 1971; MANCUSO, 2004), avaliar a influência é um processo muito complexo, devido aos inúmeros interesses presentes nos processos de produção políticos dos sistemas democráticos. Para afirmar que determinado resultado foi atingido devido à mobilização de determinados ator, tem que ser provado que, caso não houvesse esta mobilização, o resultado obtido seria outro (MANCUSO, 2004). Mancuso (2004) destaca duas dificuldades principais nesta tarefa: a primeira seria “dimensionar o efeito sobre a decisão política que é atribuível, especificamente, ao ator focalizado” e “encontrar bons indicadores que permitam identificar a presença, ou ausência, do fenômeno de interesse: a influência política” (MANCUSO, 2004, p. 125).

Diversos são os recursos operados pelos atores para atingir seus interesses, sendo recurso econômico apontado como o principal deles, entretanto, o conhecimento especializado sobre o assunto, a capacidade de resolver problemas de ação coletiva e a existência de lideranças de qualidade dentro dos grupos são também variáveis importantes para o estudo do impacto da ação do empresariado. Não apenas os recursos utilizados, mas a natureza do pleito é fator relevante na configuração dos interesses que se formam ao redor de determinada decisão política.

Devido à vasta quantidade de fatores que podem influenciar uma decisão política, conseguir atribuir a um único ator ou motivo o resultado é algo extremamente difícil, para não dizer impossível. O indicador a ser utilizado pode direcionar tanto a favor quanto contrariamente o impacto de determinado ator na análise do pesquisador. MANCUSO (2004) apontou os três principais indicadores mobilizados pelos pesquisadores para identificar o resultado da influência política exercida nos processos decisórios, apontando quais as dificuldades encontradas pelos pesquisadores em cada um deles.

Os indicadores são divididos entre os baseados em impressões e o que tem como base resultados. Os três primeiros indicadores apresentados tratam da impressão e avaliação de atores que estiveram diretamente envolvidos no processo ou de observadores experientes para definir a influência de determinado grupo sobre o resultado obtido. As dificuldades desta metodologia envolvem não cair no posicionamento parcial que os atores que relatam determinado acontecimento podem apresentar. Como mostrado na tabela, determinados atores podem dar um maior peso a suas ações ou às ações de outro visando enaltecer seu trabalho ou alguma entidade, passando assim impressões que não corroboram como de fato se deu o acontecimento.

O papel do pesquisador não é tão ativo quando se utilizam estes indicadores, pois consiste em analisar as avaliações e trabalhar em cima do relato de terceiros. Já os dois outros indicadores se baseiam em resultado, e delegam ao pesquisador um papel ativo e de maior empenho na análise de dados. O primeiro grupo que se vale dos pleitos realizados e dos resultados obtidos, não tratando de que determinada meta atingida se deu devido à ação desempenhada pelo ator. Já o segundo grupo procura verificar em que ponto a mobilização desenvolvida pelo empresariado influenciou no resultado obtido, através de uma reconstrução em detalhes da atuação e dos contextos, para poder concluir que a convergência entre os pleitos e os resultados obtidos indica realmente a existência de uma influência política (MANCUSO, 2004, p. 134). Entretanto, o autor aponta que nenhum dos indicadores pode ser considerado preciso, pois nenhum é capaz de respaldar o raciocínio contrafactual de que caso o ator em questão no tivesse agido o resultado seria outro.

MANOEL SANTOS (2010) fez uma atualização da literatura americana no tocante a estudo de grupos de pressão, com base nas variáveis mobilizadas

por cada pesquisador. Entretanto o problema apontado pela literatura é de que grande parte dos estudos sobre *lobby* não apresentam nenhuma forma de medir diretamente o *lobby* em si, o que acaba tornando os estudos muito abrangentes e de difícil correlação. Os estudos que buscam medir influência acabam por utilizar diferentes variáveis explicativas, e os estudos de caso não permitem uma generalização de seus achados. Outro problema é que os que utilizam medidas diretas o fazem por entrevista ou questionários. Existe uma parcela de estudos que se utiliza do número de políticos oriundos de determinado setor, financiamento de campanha, perfil prosopográfico, entretanto algumas medidas utilizadas toram os resultados vulneráveis empiricamente.

O presente trabalho se ocupa do relacionamento público-privado realizado de forma legal, não desmerecendo a influência que a corrupção pode ter nas definições das políticas industriais, mas se a abordagem e correlação do resultado dos sucessos já é um trabalho difícil quando nos utilizamos dos materiais oficiais e legais da ação empresarial, a tentativa de verificar como se dá a influência através dos meios não oficiais de pressão representa um problema maior ainda, motivo pelo qual a verificação de meios oficiais não está contemplada neste trabalho.

Sendo assim, diante do acima exposto procuramos determinar a metodologia utilizada, cientes dos benefícios e dificuldades que cada indicador selecionado pode trazer para a análise da influência de determinados atores no processo de produção de políticas.

3.1 Metodologia

Os dados que sustentam este trabalho dizem respeito a de um estudo de caso que contemplou a análise da agenda e de relatórios da Novozymes, além de duas entrevistas com o presidente da empresa para América Latina e que também acumula o cargo de diretor de relações governamentais e institucionais da companhia para a região, Pedro Fernandes. Para além disso, a opção metodológica contempla ainda o uso de dois indicadores: a avaliação do ator sobre a própria influência e o resultado do processo decisório (MANCUSO, 2004).

A definição do período, correspondente aos anos de 2014 e 2015 se deveu

ao fato destes dois anos serem os elencados pela companhia como os mais importantes no que ocorreria em 2016, em especial a expectativa de aprovação de um novo marco legal para o segmento do biodiesel, conforme afirmação do então presidente regional da multinacional e também diretor de relações governamentais da empresa, Pedro Fernandes. Portanto, o recorte temporal busca averiguar como se deu a atuação da empresa em um momento por ela própria avaliado como muito importante.

Por meio dos relatórios e entrevistas procuraremos identificar qual foi e se existiu um padrão de ação política da Novozymes junto ao governo no período estudado. Como se deu o relacionamento da entidade com as instituições políticas, entidades de classe e associações do setor de biotecnologia, quais os instrumentos por ela utilizados para influenciar no processo de elaboração de políticas públicas e econômicas, quais eram suas demandas específicas, qual a visão da Novozymes sobre o impacto de sua atuação e se os resultados obtidos corroboram os pleitos defendidos pela companhia. Serão denominadas de estratégias de ação política as atividades recorrentes da empresa, internas e externas, de tentativa de influência e pressão tanto no poder Legislativo quanto Executivo. Os procedimentos internos seriam como a entidade se organiza, toma decisões, elabora seu posicionamento e define sua ação estratégica. Os procedimentos externos tratam da tentativa de influenciar a produção de políticas, seja através da mídia, de ofícios, contatos oficiais, reuniões com autoridades, mobilizações e apresentação de estudos.

Pretendemos trabalhar, portanto, com dois indicadores, são eles: a avaliação do ator sobre a própria influência e o resultado do processo decisório. Como apontado por MANCUSO (2004), há limitações para a utilização da perspectiva do ator, pelo fato de poder influenciar no papel que determinado ator teve para a tomada da decisão em questão, podendo acontecer uma superestimação ou subestimação do papel do ator no resultado final, assim como pela subjetividade dos critérios por ele utilizados para definir sua influência. Cientes deste empecilho faremos um cruzamento da pauta de demandas da entidade e verificar até que ponto elas foram atendidas tal como solicitadas. Faremos assim uma análise detalhada da atuação da empresa, verificando qual foi o papel desempenhado, quais as suas demandas e quais os resultados obtidos. Dessa forma não contaremos apenas com a avaliação do ator, mas com

a reconstrução da mobilização e com a verificação dos pleitos, cruzando estes com os resultados.

Outro diferencial consiste no estudo de um único caso focado nas ações que foram realizadas ao longo de dois anos consecutivos, para identificarmos as estratégias utilizadas pela companhia. Usamos como critério o número de atores. Como aponta MANCUSO (2007), considerando a partir dos pressupostos do autor, de que a ação política empresarial pode ser exercida por vários atores, desde o indivíduo isolado até as mais diversas espécies de coletividade.

A grande maioria dos trabalhos sobre o tema, afirma MANCUSO (2007), tem focalizado a ação política de conjuntos de empresários mas há um grande espaço para pesquisas que estudem em profundidade as atividades políticas desempenhadas por empresas tomadas individualmente, desafio este que optamos em aceitar.

As entrevistas foram divididas em dois momentos, um de reconhecimento geral e outro de aprofundamento, ambos dedicados à identificação das estratégias de ação política, abordando questões que nos permitissem captar alguns aspectos do comportamento político da Novozymes, bem como suas motivações e expectativas. Estas informações, bem como os dados obtidos em documentos diversos fornecidos voluntariamente pela empresa, foram cruzados com os indicadores já apontados anteriormente e também avaliados no quesito aderência à doutrina. A análise de informações e dados nos leva a acreditar que boa parte das estratégias de ação política da Novozymes têm correlação com o fenômeno do *free riding* cunhado por Olson, fato que avaliaremos e sobre o qual daremos parecer, corroborando ou não a suspeita, nos capítulos que se seguem.

4. A CADEIA PRODUTIVA DE BIOTECNOLOGIA

Antes de procedermos à descrição e análise das estratégias de ação política da Novozymes optamos em fazer um resgate neste capítulo das principais informações que fazem parte da história do fomento à biotecnologia no Brasil e que foram significativas para o desenvolvimento do marco regulatório do biodiesel defendido pela Novozymes. Conhecer tais informações é relevante neste momento pois nos fornece um retrato das políticas públicas que entraram em vigor na década de 1950 na área de ciência e tecnologia e de como tais políticas foram reformadas ou até substituídas por outras mais avançadas. Além disso, este resgate nos permite identificar de saída o posicionamento do governo na formulação de políticas públicas para o setor da biotecnologia, passando pela atenção ao tema do biodiesel e pela inserção de atores interessados nesse assunto, como a Novozymes.

Até os idos de 1950, não se podia afirmar que havia um apoio institucional em prol de Ciência e Tecnologia (C&T) no Brasil. Foi a partir de 1951 que a C&T se tornou um tema oficial da agenda de governo e tanto o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq - renomeado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em 1978) assim como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), foram nessa época fundados². Posteriormente, em 1967, fundou-se a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Por meio dessas instituições que pesquisam políticas de financiamento assim como programas de construção de capacitação, afirmaram-se as instituições brasileiras de pesquisas científicas e tecnológicas que foram incorporadas ao sistema nacional de inovação.

Nos anos 1970, a criação do Centro Nacional de Recursos Genéticos (Cenargen) da Empresa Brasileira de Pesquisas Agrícolas (Embrapa) se tornou uma contribuição expressiva para o desenvolvimento de biotecnologia de plantas. Ainda na mesma década, em nível estadual, é importante se reportar a programas temáticos da Fundação de Apoio do Estado de São Paulo (Fapesp), principalmente na área de bioquímica, que permitiram a consolidação de vários grupos de pesquisa na Universidade de São Paulo (USP), na Universidade de Campinas (Unicamp), Universidade do Estado de São Paulo (Unesp). Esses grupos apresentaram efeitos multiplicadores de longo alcance.

² Conforme dado divulgado na III Jornada Internacional de Políticas Públicas e Questão Social e Desenvolvimento no século XXI ocorrida em agosto de 2007.

De 1964 a 1985, durante o regime militar, ocorreram muitas mudanças no âmbito econômico e de decisões. A terceira junta militar lançou o Primeiro Plano de Desenvolvimento (1972-1974). Dentro da área de atuação de C&T dispensaram-se muitos esforços para os programas estratégicos de desenvolvimento como foram alocados mais recursos financeiros. Nesse período, importantes instrumentos financeiros aplicados à C&T foram criados: o Fundo Tecnológico (Funtec), o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame) e a Finep. Contudo, somente em 1968 o desenvolvimento científico se tornou um objetivo específico.

Entre o período de 1968 e 1969, o Programa Estratégico para o Desenvolvimento (PED) foi criado, definindo, pela primeira vez, diretrizes expressas aplicadas à C&T em nível federal. Esse programa propôs a criação do Sistema Nacional para o Desenvolvimento Tecnológico (SNDT), do Plano Básico para o Desenvolvimento de C&T (PBDCT) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento de C&T (FNDCT).

Com a criação do SNDCT, três PBDCTs foram implementados de 1973 a 1985, como se seguem:

O I PBCT (de 1973 a 1974) planejou e aumentou o montante de recursos financeiros destinados à C&T, por meio do fortalecimento do FNDCT e outros mecanismos financeiros. O II PBDCT (de 1975 a 1979) estabeleceu prioridades para o desenvolvimento de novas tecnologias tais como pesquisas em energia alternativa, atividades aeroespaciais e oceanografia. No que diz respeito à pesquisa básica, o II PBDCT deu ênfase ao desenvolvimento de recursos humanos através do Plano Nacional de Educação. O III PBDCT (de 1980 a 1985) tinha como objetivo a expansão da oferta de recursos da área de C&T ao mesmo tempo em que reforçava as empresas nacionais.

4.1 A Biotecnologia na agenda do Governo

As ações de governo na área de biotecnologia se iniciaram em 1980 com os seguintes programas: O Programa Nacional em Biotecnologia (Pronab/CNPq) foi criado para dar suporte ao desenvolvimento de biotecnologias de tal modo que ajudasse o setor privado em seus interesses de usar novos conhecimentos, como: cultura de tecidos vegetais, fermentação, cultura de células, inclusive células humanas e imunobiológicos entre outros. Além disso, o programa, como estratégia,

apoiava pesquisas que tinham como objetivo a disseminação de conhecimento básico em áreas relativas à biotecnologia (biologia molecular, imunologia, microbiologia)³.

O Programa Integrado de Doenças Endêmicas (Pide/CNPq) foi criado com o objetivo de desenvolver recursos humanos nacionais em áreas básicas de importância fundamental para o avanço da biomedicina (bioquímica, biologia molecular e celular, imunologia, microbiologia e parasitologia básica, entre outras). Esse programa efetivamente contribuiu para a criação de uma base nacional de C&T em ciências básicas.

O Programa Integrado em Genética (Pige/CNPq) foi criado para expandir e fortalecer a genética básica em nível nacional. A estratégia adotada tinha como objetivo a construção de uma base para a bioindústria em ascensão, sendo a genética um de seus pilares de sustentação.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (PADCT), por meio do Subprograma de Biotecnologia (Sbio), deu suporte a uma série de ações que estimularam o desenvolvimento da biotecnologia, em especial em áreas correlatas. O PADCT foi criado em 1984 e tinha três fases:

O PADCT I tinha como objetivo a construção de capacitação de centros de pesquisa para a criação de massa crítica, especialmente destinada para ciências da vida. O PADCT II começou em 1989 a se esforçar para introduzir parcerias entre as universidades e a indústria. Nesse período, os primeiros produtos biotecnológicos que surgiram foram a insulina humana, plástico biodegradável, biofilme, plantas geneticamente modificadas, entre outros. O PADCT III tinha como objetivo o desenvolvimento de projetos em cooperação com o propósito de atrair investimento privado, promovendo a difusão e a transferência de tecnologia dos centros acadêmicos para o setor de produção.

O Programa de Recursos Humanos em Áreas Estratégicas (Rhae), foi criado em 1987 com o objetivo de promover a formação de recursos humanos em diferentes níveis de conhecimento técnico (expertise). O aspecto mais inovador do Rhae era a possibilidade de, em caráter temporário, agregar PhDs a empresas para criar núcleos de P&D em indústrias e para intensificar o relacionamento entre as universidades e as indústrias.

³ Informações obtidas no site da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) – www.abdi.com.br

O Programa Brasil-Argentina em Biotecnologia (CBAB) principalmente com a incumbência do treinamento na área de recursos humanos nos dois países, tendo como objetivo o fortalecimento da biotecnologia no Mercosul.

A pedra fundamental para a ciência, tecnologia e programas de inovação foi a criação de Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) em 1985, responsável, desde então, pela formulação e implementação da política nacional de ciência e tecnologia para o desenvolvimento. Um outro marco foi a criação, sob a responsabilidade do MCT, da Comissão Técnica Nacional para a Biossegurança (CTNBio), com a incumbência de elaborar e gerir a política brasileira em biossegurança.

Ainda que várias instituições tratassem de políticas relacionadas com a biotecnologia durante esse período, houve uma sinergia insuficiente entre elas. Não havia uma rede de comunicação que propiciasse o trabalho em equipe, além de um relacionamento estanque entre centros científicos e empresas. Durante os anos 1980, as universidades e os centros de pesquisa tinham pouca demanda como produtor e difusor de conhecimento devido à prática de comprar pacotes tecnológicos.

No início dos anos 1990, tanto o governo quanto o setor privado reduziram os recursos aplicados à biotecnologia devido ao retorno comercial baixo dos produtos biotecnológicos desenvolvidos até então. Como consequência, além de um retardamento do nível biotecnológico do país e da C&T para o desenvolvimento como um todo, isso também causou um acentuado êxodo de cérebros como efeito.

O suporte das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) também constitui um tipo de financiamento e apoio à pesquisa científica e tecnológica. Nos anos 1990, as FAPs começaram a desempenhar um papel mais importante no gerenciamento de C&T do Brasil, devido a fatos relacionados com a dinâmica inerente da condução de políticas públicas no que diz respeito à ciência e tecnologia. Devem ser ressaltados os esforços para suprir ações federais — em nível estadual — no que diz respeito à comunidade científica local em sua incumbência de solucionar problemas científicos e tecnológicos.

No início dos anos 1990, ficou claro para o governo federal a importância das políticas de C&T oriundas dos governos dos estados. Em especial, quatro FAPs vêm a ser o palco central para o desenvolvimento e apoio à pesquisa,

desenvolvimento e inovação em centros acadêmicos e no setor de produção: Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais — respectivamente Fapesp, Fapergs, Faperj e Fapemig.⁴

Nesse contexto, foram criados vários programas estaduais na área de biotecnologia, especialmente no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, onde duas incubadoras foram criadas: Fundação BioRio e BioMinas, respectivamente. Nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul foram criados centros biotecnológicos agregados a universidades.

Além de contribuir para a consolidação de competências, os programas estaduais tiveram um papel relevante ao induzir a criação de núcleos de pesquisa na área de biotecnologia e no surgimento de pequenas empresas biotecnológicas.

Em 1999, o governo federal mudou a trajetória de financiamento no Brasil por meio da criação de fontes de financiamento fiscal — Fundos Setoriais — oriundos de diversos setores econômicos: petróleo e gás, energia, recursos hídricos, transporte, mineral, atividades espaciais, telecomunicações, informática, agronegócio, biotecnologia, saúde, aeronáutica, região amazônica, transporte hidroviário e construção naval.

Além dos 16 Fundos Setoriais, duas fontes não-setoriais também foram criadas: uma para promover a interação de centros acadêmicos com a Indústria (conhecido como o Fundo de Cooperação Universidade- Indústria) e um outro para recuperar a infraestrutura de P&D (que abrange 20% de todos os outros fundos). Todas essas fontes são designadas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

As estratégias dos Fundos Setoriais são pensadas para promover ações que possam eliminar os gargalos e os obstáculos à competitividade do setor de produção brasileiro. No final de 2001, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a criação do Fundo Setorial de Biotecnologia. Seu principal objetivo é garantir a continuidade de pesquisas biotecnológicas, especialmente aquelas consideradas como estratégicas para o país.

Um dos desafios mais importantes para a política nacional de ciência e tecnologia é organizar os programas de inovação a fim de torná-los mais eficazes

⁴ Dados da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) - www.abdi.com.br

e de diversificar a participação tanto de agentes públicos como privados na elaboração e implementação de políticas.

Para esse propósito, o governo federal apoia a criação de uma rede de políticas e sua implementação envolvendo centros acadêmicos, governos, empreendedores, Ongs e outros agentes interessados para tratar com diferentes fontes de demanda a fim de adaptá-las ao conjunto de novos recursos financeiros como mencionados acima.

Contudo, os Fundos Setoriais enfrentam algumas dificuldades para conseguir a geração de processos inovadores e até mesmo de produtos dentro de empresas. Isso ocorre porque uma boa quantidade de recursos financeiros é apropriada por universidades e institutos de pesquisa devido à sua expertise em atender as exigências das chamadas públicas, fortemente orientadas por critérios e procedimentos acadêmicos. Uma outra questão consiste dos cortes de contingência no Plano Plurianual (PPA), o que impede a realização do orçamento aprovado.

4.2 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e Novo Marco

Embora os estudos sobre biodiesel no Brasil venham de longa data, foi só no nos anos 2000 que o país começou a pôr no papel o plano que levaria o combustível a ser fabricado em grande escala e a se tornar uma realidade comercial. O marco mais importante nesse processo foi a criação do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB).⁵

O PNPB nasceu no governo Lula, depois que uma comissão executiva composta por integrantes de vários ministérios traçou os pontos básicos de como deveria funcionar um programa do gênero no Brasil. O programa foi lançado, com pompa e circunstância, em dezembro de 2004. O marco regulatório fundamental para o programa começava a ser criado.

Uma das primeiras definições do governo foi a de que o biodiesel não poderia ter uma finalidade exclusivamente comercial: precisaria ajudar o Brasil a se desenvolver não apenas economicamente, mas também dar a sua contribuição ao

⁵ Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME) – www.mme.gov.br

meio ambiente e à sociedade.

A representação gráfica do programa se dá por meio de uma construção com três pilares. No topo dela, onde se encontraria o telhado, está o biodiesel. Para que ela se sustente, porém, são necessários três grossos pilares. O maior deles é o pilar social, ou seja, o programa precisa estar apoiado em ações que estimulem a distribuição de renda e a geração de empregos e diminuam a desigualdade no país (veja mais adiante).

Os dois pilares laterais são o ambiental e o mercadológico. Quanto ao mercado, pouco há para explicar: se o programa gerar um combustível que não seja competitivo, muito caro ou que não agrade ao consumidor, o programa como um todo estará fadado à falha. Portanto, é preciso encontrar meios de tornar o produto barato em sua fabricação, rentável em sua venda, e de qualidade técnica superior à de seus concorrentes.

O pilar ambiental é igualmente importante, até porque hoje o Brasil desempenha um papel fundamental no cenário global devido ao fato de possuir boa parte da Floresta Amazônica. Quando querem desmerecer os programas de combustível renovável brasileiros, como o de produção de etanol, é comum que dignitários de outros países acusem o país de prejudicar a Amazônia no processo. Evitar esse tipo de crítica é fundamental para o sucesso do programa, especialmente quando se pensa em exportações.

A própria criação de um programa que estimula a fabricação de um combustível renovável, não-fóssil, já é positiva ambientalmente, uma vez que o biodiesel diminui consideravelmente os índices de poluição em grandes centros urbanos. O programa também facilita a inserção do país em programas de financiamento internacionais no mercado de créditos de carbono, sob o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Protocolo de Quioto.

Independentemente disso, porém, criar um programa ambiental e economicamente sustentável foi um dos objetivos pretendidos, e os esforços do governo federal nesse sentido culminaram na criação deste marco regulatório.

A lei no 11.097, publicada em 13 de janeiro de 2005, deu o passo mais importante para a produção de biodiesel no Brasil, ao definir um percentual mínimo de mistura de biodiesel no diesel. Assim, tornava-se obrigatório para os produtores,

para as distribuidoras e para as montadoras adequar-se ao programa.⁶

Primeiro, veio o B2, o combustível com 2% de biodiesel, que se tornou obrigatório em 2008, depois de passar por uma fase autorizativa, em que a mistura foi testada. Em seguida, o bom funcionamento do programa, o crescimento da capacidade de produção nacional e o desenvolvimento rápido do mercado levaram o governo federal a antecipar para julho de 2008 a elevação do percentual mínimo para 3%. Um ano mais tarde, entrou em vigor a obrigatoriedade do B4, exigindo o dobro da produção da época do B2.

O marco regulatório trouxe uma série de outras previsões para o mercado de biodiesel. As regras foram feitas para permitir, por exemplo, a produção a partir de diferentes oleaginosas e rotas tecnológicas, possibilitando a participação do agronegócio e da agricultura familiar.

Decretos federais regulamentaram o regime tributário com diferenciação por região de plantio, por oleaginosa e por categoria de produção (há uma tributação para agronegócio e outra para a agricultura familiar, prioritária no programa). Também foi criado o selo Combustível Social (mais detalhes sobre este selo na próxima seção) e definida a isenção da cobrança de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre o produto.

Outro ponto importante do marco regulatório é a criação de um sistema de financiamentos envolvendo o poder público, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. O banco, desde o início, tem o papel de financiar até 90% de todos os itens previstos quando a empresa detiver o selo Combustível Social, e até 80% desses itens quando não houver o selo. Isso em todas as fases de produção.

Além de oferecer taxas reduzidas, o BNDES ampliou em 25% o prazo total de financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos com motores homologados para utilizar pelo menos 20% de biodiesel ou óleo vegetal bruto adicionado ao diesel.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) também financia a produção de matérias-primas usadas na fabricação de biodiesel. E o Banco do Brasil, também estatal, criou um programa de apoio ao biodiesel, com a criação de linhas de financiamento de custeio, investimento e comercialização.

⁶ Fonte: BiodieselBR - www.biodieselbr.com

A mistura de biodiesel ao diesel fóssil teve início em 2004, em caráter experimental e, entre 2005 e 2007, no teor de 2%, a comercialização passou a ser voluntária. A obrigatoriedade veio por marco regulatório no ano seguinte, por força da Lei nº 11.097/2005, que introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira. Em janeiro de 2008, entrou em vigor a mistura legalmente obrigatória de 2% (B2), em todo o território nacional. Com o amadurecimento do mercado brasileiro, esse percentual foi sucessivamente ampliado pelo CNPE até o atual percentual de 7%.

A Lei nº 13.263/2016, conhecida como novo marco regulatório do biodiesel, alterou a Lei nº 13.033/2014 determinando um cronograma de aumento do teor de biodiesel a partir de 2017, definindo as seguintes percentuais: até março de 2017 - 8%, até março de 2018 - 9% e até março de 2019 - 10%. É justamente das estratégias de ação política da Novozymes, para a definição do novo marco, de que trataremos adiante.

Aqui reproduzimos sumariamente os principais fatos relacionados ao desenvolvimento da biotecnologia e do biodiesel e sinalizamos duas correlações com a Novozymes. O objetivo é exemplificar de maneira mais clara como as políticas públicas de desenvolvimento tecnológico foram cruciais para a instalação e permanência da Novozymes no Brasil e para o desenvolvimento dos negócios da empresa, bem como para seu engajamento em ações políticas para obtenção de benefícios.

Biotecnologia e Biodiesel – Principais fatos e relação com a Novozymes	
Fatos	Relação com a Novozymes
Década de 1950 – Ciência em Tecnologia entram mais fortemente no radar do governo. Criação nessa década do CNPq e Capes.	Criação de ambiente favorável para presença de empresas de biotecnologia no Brasil. Novozymes ainda não estava no País.
Década de 1960 – criação do Programa Estratégico para o Desenvolvimento (PED), do Sistema Nacional para o Desenvolvimento Tecnológico (SNDT), do Plano Básico para o	Criação de ambiente favorável para presença de empresas de biotecnologia no Brasil. Novozymes ainda não estava no País.

Desenvolvimento de C&T (PBDCT) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento de C&T (FNDCT).	
Década de 1970 - a criação do Centro Nacional de Recursos Genéticos (Cenargen) da Empresa Brasileira de Pesquisas Agrícolas (Embrapa).	Passo importante para a instalação da empresa no País em 1975. Sendo a Novozymes uma empresa de base biotecnológica, contar com estruturas governamentais de apoio para assuntos de recursos genéticos e agricultura mostra-se algo crucial para os negócios da companhia.
Década de 1970 – criados o Fundo Tecnológico (Funtec), o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame) e a Finep.	Embora a Novozymes nunca tenha tomado financiamentos públicos, medidas foram indispensáveis para a proliferação de empresas de base biotecnológica no Brasil.
Década de 1980 – criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).	Com a abertura política e redemocratização a Novozymes poderia iniciar seu diálogo com governo na tentativa de influenciar na criação e formulação de políticas públicas. Nesse período também foi criado no Novozymes um departamento, que não era chamado ainda de “Relações Governamentais” para tratar de alguns temas de interesse da companhia.
Década de 1990 – criação das fundações de amparo à pesquisa Fapesp, Fapergs, Faperj e Fapemig, criação dos Fundos Setoriais — oriundos de diversos setores econômicos: petróleo e gás, energia, recursos hídricos, transporte, mineral,	Estava criada a estrutura básica de cooperação técnica e científica que daria apoio às mais diversas empresas de base biotecnológica do Brasil.

atividades espaciais, telecomunicações, informática, agronegócio, biotecnologia, saúde, aeronáutica, região amazônica, transporte hidroviário e construção naval, criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).	
Anos 2000 a 2005 – criação do Fundo Setorial de Biotecnologia, criação Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB), primeiro marco regulatório do biodiesel, lei no 11.097/2005.	Medidas permitiram o crescimento sustentável e de longo prazo buscado pela companhia. Criação do PNPB e Fundo Setorial de Biotecnologia deram segurança à Novozymes que pode preparar planos de investimento e crescimento no Brasil para os anos seguintes. Marco regulatório foi essencial para alavancar negócios da empresa na área de combustíveis de base biotecnológica e de fontes renováveis.
Anos 2006 a 2011 – revisão da lei do biodiesel alterada pela lei 13.033/2014 que definia aumentos nos percentuais de biodiesel na matriz energética brasileira.	Revisão do marco regulatório favoreceu o planejamento estratégico da companhia que pode ampliar sua estrutura, construir no Brasil um centro de pesquisa e desenvolvimento e apostar ainda mais alto no segmento de biocombustíveis, sobretudo biodiesel.
Anos 2012 a 2016 – Novo marco regulatório do biodiesel, dado pela lei 13.263/2016, determinando um cronograma de aumento do teor de biodiesel a partir de 2017, definindo as seguintes percentuais: até março de 2017 - 8%, até março de 2018 - 9% e até março de 2019 - 10%.	Novo marco regulatório permite à Novozymes apostar ainda mais no crescimento da matriz energética brasileira com aplicação de base biotecnológica.

Fonte: O autor

5. NOVOZYMES EM DEFESA DO NOVO MARCO DO BIODIESEL

5.1 Perfil da empresa e estrutura do departamento

A Novozymes é uma multinacional dinamarquesa que iniciou suas atividades na América do Sul pelo Brasil, em 1975, como Novo Industri do Brasil Representações e Serviços Ltda., com escritório em São Paulo. Dois anos depois passou a denominar-se Novo Industri do Brasil Indústria e Comércio Ltda. Em 1988 o escritório deixava São Paulo, para instalar-se em Curitiba, no Estado do Paraná. No ano seguinte, em 1989, a empresa inaugurou a sua unidade industrial em Araucária, na região metropolitana de Curitiba, Paraná, dando início à produção industrial de enzimas e de microrganismos, inserindo o Estado e a região Sul na rota da indústria da biotecnologia. No mesmo ano, ocorreu a fusão entre a Novo Industri A/S e a Nordisk Gentofte A/S da Dinamarca, alterando a sua razão social para Novo Nordisk Bioindustrial do Brasil Ltda. A partir de 2000 recebeu o nome que mantém até hoje, Novozymes Latin America Ltda.⁷.

Em termos globais, de acordo com relatórios de análise de concorrência da própria empresa e da *Euromonitor International*, consultoria especializada em monitoramento e inteligência de mercado,⁸ a Novozymes é líder no campo da biotecnologia, com participação de 48% do mercado mundial, com faturamento em 2016 de 2,245 bilhões de coroas dinamarquesas (US\$ 329,05 milhões), o que significa um crescimento de 5% na comparação com 2015. A companhia tem cerca de 6500 produtos de base biotecnológica patenteados, vendidos em 130 países para aplicações em laboratórios, nas indústrias de limpeza, têxtil, agricultura, alimentos, nutrição animal e bioenergia, o que contempla o biodiesel. A companhia tem fábricas na Dinamarca, Estados Unidos, China e Brasil. Neste último, além da fábrica, mantém um centro de pesquisa e desenvolvimento e sede administrativa e comercial que abriga 430 empregados, 70% deles profissionais da área científica e tecnológica. A América Latina representa 11% do faturamento total da empresa e o Brasil especificamente, contribui com 7%, sendo os outros 6% de participação nos lucros distribuídos entre os demais países da região.

No que diz respeito à estrutura para cuidar dos temas que dependem de políticas públicas a empresa conta com um departamento de relações governamentais com três profissionais dedicados a esse trabalho, sendo o time

⁷ Institucional Novozymes, disponível em www.novozymes.com

⁸ Novozymes "The Global Competitors Report" 2016 e "The Euromonitor Annual Report" 2016

formado por um diretor, um gerente e um analista sênior. O trabalho é dividido internamente entre ações de *lobby* e *advocacy*, conceitos a serem explicados mais adiante⁹. De maneira geral, conforme consta na cartilha denominada “*Relações Governamentais, nosso escopo e missão*”, que descreve as atividades do departamento de Relações Governamentais da Novozymes, e conforme informações prestadas pelo presidente da companhia e diretor de área Pedro Fernandes, a área tem as seguintes finalidades¹⁰:

- i - Mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
- ii - Apresentar sugestões pontuais para o melhoramento das proposições legislativa;
- iii - Apresentar fatos, dados e informações importantes para a melhor compreensão do universo sobre o qual a medida terá impacto, de modo a que o tomador de decisão pondere mais elementos na formulação de proposição legislativa ou política pública;
- iv - Alertar para inconstitucionalidades, injuridicidades (inadequação ao ordenamento jurídico vigente), e má técnica legislativa.

As estratégias para influenciar as decisões governamentais adotadas pela Novozymes passam, conforme descrito no documento “*Relações Governamentais, nosso escopo e missão*”, por estratégias de *lobby* e *advocacy*. Para a empresa, explica o presidente da Novozymes, Pedro Fernandes, o *lobby* é entendido como o trabalho de campo, o corpo a corpo junto aos parlamentares, ao passo que o *advocacy* é entendido como toda a qualquer atividade de engajamento dos mais variados públicos, desde empregados, sociedade civil, comunidade científica e acadêmica entre outros. Para a Novozymes, as atividades de *advocacy* também incluem, destaca o executivo, assessoria de imprensa, promoção de campanhas de esclarecimento, patrocínio a eventos e parcerias estratégicas com os mais variados entes que possam endossar as ações, projetos da empresa e promovê-los sem que a Novozymes se coloque na linha de frente, resguardando sua imagem¹¹.

Voltando o foco para a distinção que a empresa faz entre *lobby* e *advocacy*, é importante destacar o que diz a teoria a esse respeito. Os conceitos adotados

⁹ Conforme informações preliminares concedidas pelo presidente da empresa em entrevista realizada no dia 12/07/2016.

¹⁰ Entrevistas realizadas em julho e outubro de 2016, questionários das entrevistas disponíveis no anexo.

¹¹ Informação também disponível na cartilha Novozymes “*Relações Governamentais, nosso escopo e missão*”.

pela empresa são os mesmos já apontados por QUEIROZ (2015) sendo *advocacy* uma ação indireta e *lobbying* uma ação direta, e ambos inserem-se em um contexto maior do processo de formação das políticas públicas e de *public affairs*¹² ou assuntos públicos ou de relações governamentais, como denomina a empresa. Já políticas públicas, de uma forma simples e objetiva, podem ser definidas como ações que o governo, representando o Estado, decide fazer ou não, dentre as alternativas propostas, tomadas a serviço do interesse público ou coletivo da sociedade. Implicam alterações de comportamento, planejamento, criação e implementação de leis, normas ou incentivos que visem atender às demandas e interesses da sociedade.

A seguir, as definições detalhadas do que são as Relações Governamentais, *advocacy* e *lobby* na visão e percepção da Novozymes.

Relações Governamentais - processo de gerenciamento das diversas etapas e ferramentas de trabalho para a defesa de interesses. É um processo que consiste em:

- ✓ Monitoramento das iniciativas de políticas públicas que impactam positivamente ou negativamente seus interesses;
- ✓ Avaliação inicial do mérito, para classificação em termos de prioridades;
- ✓ Avaliação de timing para reação ou ação;
- ✓ Avaliação processual;
- ✓ Pesquisa de dados e informações;
- ✓ Identificação do marco regulatório e prováveis impactos futuros;
- ✓ Avaliação completa do mérito;
- ✓ Definição do objetivo;
- ✓ Pesquisa e monitoramento das propostas congêneres;
- ✓ Identificação dos aliados e oponentes;
- ✓ Construção de argumentos ou *advocacy*: dados, estatísticas, pareceres, impactos etc.;
- ✓ Identificação dos pontos negociáveis e dos pontos não negociáveis;
- ✓ Construção de coalizões e alianças;

¹² *Public Affairs* ou "Assuntos Públicos" é uma denominação genérica usada como sinônimo de Relações Governamentais.

- ✓ Definição da estratégia, envolvendo mensagens, normas e timings processuais, caminhos críticos;
- ✓ Busca de suporte na sociedade civil – formadores de opinião, atores, grupos de interesse, mídia, pesquisas de opinião pública;
- ✓ Formulação e implementação de um trabalho de comunicação pública;
- ✓ Identificação dos gestores da administração pública e os decisores;
- ✓ Identificação de alternativas;
- ✓ Ação ou *lobbying*, corpo a corpo com parlamentares.

Advocacy – consiste em técnicas para influenciar o governo ou o Congresso Nacional por meio de terceiros e, conforme diretrizes próprias da Novozymes, compreende as seguintes atividades:

- ✓ Geração de pressão pública pela mobilização de indivíduos por meio de propaganda e assessoria de imprensa em revistas, jornais, e-mails, televisão e demonstrações públicas;
- ✓ Gerenciamento da imagem de empresas ou grupos de interesse;
- ✓ Patrocínio de eventos, contribuição com programas de televisão e anúncios;
- ✓ Utilização de eleitores como lobistas e influenciadores, por meio dessa técnica, a empresa tenta mobilizar um grande número de eleitores de uma determinada região com o intuito de fazê-los escrever cartas, enviar e-mails ou telefonar para os deputados e senadores eleitos por eles.

Lobby – consiste em técnicas para influenciar o governo de maneira direta, consiste no corpo a corpo com os parlamentares e compreende as seguintes atividades:

- ✓ Audiências com membros do governo ou do Congresso Nacional com o objetivo de apresentar o ponto de vista de um indivíduo, uma empresa ou um grupo em relação a uma legislação ou política pública específica;
- ✓ Participar de audiências públicas para expressar opinião favorável ou contrária à legislação em discussão;
- ✓ Apresentar sugestões para redação de uma legislação;
- ✓ Prover informação política para membros do Congresso Nacional ou do governo a respeito de como se apresenta o cenário em relação ao assunto em pauta;

- ✓ Acompanhamento e estatística de votação de projetos de lei por parlamentares.

Fonte: Manual de Relações Governamentais Novozymes, 2016 – autoria própria

Nas tabelas a seguir, ilustramos, para fins didáticos e para efeitos de análise da ação política da Novozymes relacionadas ao biodiesel, exemplos de *lobby* e *advocacy* de outros temas nos quais a empresa atuou.

Exemplos de Ações de <i>Lobby</i> realizadas pela Novozymes				
Assunto	Posição Novozymes	Ação	Resultado	Avaliação Novozymes
Financiamentos BNDES para bioenergia	Favorável	Encontros com representantes da Frente Parlamentar da Indústria Química / Produção de estudo de viabilidade e investimentos financeiros da iniciativa pública e da iniciativa privada.	Favorável. Governo aprovou criação de linha de crédito para projetos relacionados à produção de energia limpa a partir de fontes biológicas.	Resultado considerado positivo no geral, apesar de não contemplar outros pontos de interesse da empresa.
Aprimorar o Marco Regulatório de Acesso a Recursos Genéticos	Favorável	Encontros com equipe técnica do Ministério do Meio Ambiente e Conselho de Gestão do Patrimônio Genético / Produção de roteiro com sugestões da Novozymes.	Negativo / pauta trancada.	Resultado negativo, a lei brasileira de acesso ao patrimônio genético precisa ser renovada. Legisladores não entendem o tema e precisam ser educados a respeito.
Aperfeiçoar a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005)	Favorável	Encontros com a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio /	Negativo.	Negativo. CTNBio não tem profissionais técnicos em número

		encontros com parlamentares no Senado e Câmara.		suficiente para atender às demandas do setor de biotecnologia. Falta qualificação dos funcionários da CTNBio para dar andamento às demandas de maneira satisfatória.
Revisar a Lei de Inovação (Lei 10.973/2004)	Favorável	Encontro com parlamentares e com equipe técnica do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços / redação de sugestões para incorporação no projeto de lei.	Positivo.	Positivo, além do esperado. Lei promulgada pelo Planalto em janeiro de 2016 é mais avançada e contempla positivamente mais pontos do que o setor havia pleiteado.

Fonte: O autor, conforme relatórios internos da Novozymes, ano 2016

Exemplos de Ações de Advocacy realizadas pela Novozymes				
Assunto	Posição Novozymes	Ação	Resultado	Avaliação Novozymes
Financiamentos BNDES para bioenergia	Favorável	Coalisão com outras empresas do segmento / engajamento da comunidade acadêmica por meio de visitas à fábrica da Novozymes no Brasil / patrocínio de eventos.	Favorável.	Resultado positivo, com boa aceitação da opinião pública e pressão social para apreciação do tema por prte do governo.

Aprimorar o Marco Regulatório de Acesso a Recursos Genéticos	Favorável.	Produção de estudos e cooperação técnica com universidades e comunidades que trabalham com economia sustentável.	Negativo / pauta trancada.	Resultado negativo. Opinião pública não foi sensibilizada, há desconfiança da sociedade com relação às intenções que as multinacionais têm com relação ao patrimônio genético do Brasil.
Aperfeiçoar a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005)	Favorável	Cooperação técnica com universidades, institutos tecnológicos, ONGs e associações de proteção à natureza.	Negativo.	Negativo. Há desconfiança da população e desconhecimento dos parlamentares sobre o tema.
Revisar a Lei de Inovação (Lei 10.973/2004)	Favorável	Engajamento de <i>startups</i> , patrocínio a eventos de inovação, engajamento de escolas, universidades e centros técnicos.	Positivo.	Positivo, além do esperado. Lei promulgada pelo Planalto em janeiro de 2016 é mais avançada e contempla positivamente mais pontos do que o setor havia pleiteado.

Fonte: O autor, conforme relatórios internos da Novozymes, ano 2016

5.2 A articulação para alteração no marco legal do biodiesel

O interesse da Novozymes no mercado de biodiesel não é recente. Ele é antigo e exigiu muita preparação e mobilização antes que chegasse ao ponto atual que levou à aprovação do marco regulatório do biodiesel. Levantamento prévio de notícias na imprensa brasileira realizados pela empresa Clipar Monitoramento de Informações¹³ dão conta de que o tema está no radar da empresa desde 2010,

¹³ A Clipar Monitoramento de Informações é a empresa terceirizada contratada da Novozymes no Brasil. Ela é responsável pela captação de recortes de notícias sobre a companhia e a fonte de dados onde verificamos as primeiras matérias veiculadas na imprensa sobre o interesse da Novozymes em biodiesel.

época em que a Novozymes buscou parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). A informação também foi confirmada na primeira entrevista realizada com o principal executivo da empresa, Pedro Fernandes.

Segundo Fernandes, em entrevista que nos concedeu no dia 12 de julho de 2016, a Novozymes já vinha estudando desde 2010 na Europa e Estados Unidos, por conta do apoio grupos de pressão como o *Green Peace* e *United States Environmental Protection Agency* (Agência de Proteção Ambiental Americana) tecnologias renováveis que pudessem gradualmente substituir o uso de combustíveis fósseis¹⁴. Entre estas alternativas encontravam-se os biocombustíveis como o etanol celulósico (aquele proveniente de resíduos agrícolas) e o biodiesel. Fernandes relata que as experiências iniciais na Europa e Estados Unidos progrediram até certo ponto, pois havia limitação de matéria-prima de origem orgânica para uso nos experimentos com essa nova proposta de combustíveis não fósseis. A companhia enfrentava restrições na Europa e Estados Unidos por conta das severas leis que restringiam o uso de resíduos agrícolas que no entendimento das autoridades daquelas regiões, deveriam ser usados exclusivamente com fins de alimentação humana e animal. Tais restrições, explica Fernandes, fizeram com que a Novozymes começasse a pensar em alternativas e mercados para o desenvolvimento de combustíveis não fósseis como o biodiesel, e naturalmente o Brasil parecia acenar como o melhor local para a empreitada. A Novozymes, argumenta Fernandes, levou em conta a vocação natural do Brasil para a agricultura, a grande extensão territorial, terras férteis e matéria-prima disponível, como soja e mamona foram fatores decisivos para que a companhia não abandonasse esse projeto e que fizesse do Brasil seu principal ponto de pesquisa, o que levou a companhia a investir, em 2011, em um centro exclusivo de pesquisa e desenvolvimento, instalado em Araucária, Paraná, dedicado a esta finalidade. A decisão da empresa ganhou manchete em todo o país, sendo destaque nos principais veículos de comunicação, como mostra matéria do Valor Econômico.

¹⁴ Questionários das entrevistas disponíveis no anexo.



Importante mencionar, que antes de proceder à implantação de um centro de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, a Novozymes já se articulava para começar a tratar no Brasil do tema do biodiesel. Na entrevista no dia 25 de outubro de 2016, o presidente da Novozymes relatou que a Embrapa e a Novozymes discutiram diversos temas para efetivar parcerias de modo a executar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em agroenergia. Segundo Fernandes, no planejamento estratégico da companhia para os anos seguintes foram discutidas várias possibilidades de atuação conjunta das empresas, realizando projetos de exploração de novas fontes de enzimas e de microrganismos e identificando aplicações em diferentes aspectos da produção de alimentos, fibras e

biocombustíveis, entre eles o biodiesel.

A reunião ocorreu na Embrapa Agroenergia e, por parte dessa Unidade, estiveram presentes, relata Fernandes, o Chefe de Pesquisa e Desenvolvimento, Esdras Sundfeld, o Chefe de Comunicação e Negócios, José Manuel Cabral e uma equipe de pesquisadores que trabalham em diferentes aspectos da produção de etanol e de biodiesel. Por parte da Novozymes, participaram o Presidente Regional para América Latina, Pedro Luiz Fernandes, e Henrik Bisgaard-Frentzen e Tomas Sorensen, respectivamente Diretor Geral e Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento da corporação mundial.

Em relação aos biocombustíveis, Esdras Sundfeld ressaltou que a Embrapa trabalha em toda a cadeia de investigação, desde aspectos da genômica e proteômica das matérias-primas e microrganismos, até aos processos de produção de etanol e biodiesel e de agregação de valor aos coprodutos e resíduos.

"Como a Novozymes tem vários interesses, a parceria proposta poderá se beneficiar da diversidade de Centros de Pesquisa da Embrapa, em que muitas facilidades de trabalhos em laboratórios e em campos experimentais já estão instalados", observou. (Embrapa Notícias, 29/06/2010).

Os próximos passos para a cooperação entre as empresas foram a definição, por parte da Novozymes de alguns assuntos prioritários para cooperação. A partir daí, foram realizadas reuniões técnicas entre as equipes de pesquisa das empresas, para definir projetos conjuntos, que poderiam ser realizados no Brasil ou em outros países, dependendo da disponibilidade de infraestrutura e pessoal qualificado.

O passo seguinte adotado pela companhia foi construir uma narrativa para mobilizar legisladores e também a sociedade. O discurso da Novozymes estava assentado em três pilares, econômico, social e ambiental e pautaram as estratégias da companhia mais intensamente nos anos de 2014 e 2015 na esteira dos reflexos deixados pela Rio+20, realizada em 2012.

A Rio+20 – ou Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável – reuniu um total de 193 representantes de países e uma das maiores coberturas

jornalísticas mundiais de toda a história, sendo acompanhada dia a dia em todo o planeta. O resultado foi a avaliação das políticas ambientais então adotadas e a produção de um documento final intitulado “*O futuro que queremos*”, onde foram reafirmados uma série de compromissos com uma agenda sustentável, compromissos esses dos quais a Novozymes se tornou não só signatária, como também promotora.

Uma ação específica da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que autorizou a utilização do Diesel B20 (óleo diesel com 20% de biodiesel) nos geradores de energia elétrica de apoio da Rio + 20, os quais funcionaram durante todo o evento (13 a 22 de junho), no Riocentro, Pier Mauá, Parque dos Atletas e na Arena da Barra só deram ainda mais destaque à narrativa da Novozymes nas estratégias de promoção do biodiesel, enfatizou o presidente da Novozymes. No total, calcula-se que foram consumidos mais de dois milhões de litros de B20 nos dez dias da conferência.

A maior parte, cerca de 1,7 milhão de litros, foi consumida no Riocentro, que foi, durante a Rio+20, perímetro das Nações Unidas. No local, foram realizadas as sessões plenárias e negociações oficiais da Conferência. Ademais, lá foram realizados os “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”, série de debates em que a sociedade civil discutiu temas prioritários da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável¹⁵.

Questionado sobre a expectativa da repercussão tão positiva acerca de um tema de alto e particular interesse e de tamanha visibilidade por conta da Rio+20, o presidente da Novozymes admite que não tinha como prever um resultado tão satisfatório e que, mesmo sendo uma empresa global, que seus esforços não seriam suficientes para promover sua agenda junto aos organizadores da conferência climática.

De fato, a Novozymes admite que o timing para ação e de que o sentimento de que o tema estava no ar (conforme previsto em seu processo de relações governamentais) é que se constituiu o fator de sucesso para evidenciar a causa defendida pela companhia, mas que a coincidência e convergência de agendas foi um feliz acontecimento que a Novozymes jamais poderia prever. Para além desse caso fortuito, a Novozymes manteve em seu radar os esforços e iniciativas de

¹⁵ Dados oficiais da organização do Rio+20 - www.rio20.gov.br

desenvolvimento de políticas públicas para biodiesel¹⁶.

Na esteira dos acontecimentos várias iniciativas de políticas de incentivos à elaboração de critérios de sustentabilidade econômica e social surgiram com o objetivo de garantir a sustentabilidade do biodiesel. Apesar da redução de tributos, oferta de crédito com menor custo financeiro aos produtores e subsídios que cobrem custos mais altos do biodiesel em relação ao diesel, o biodiesel no Brasil ainda não se mostrava sustentável. Assim, foi necessária a promoção de uma revisão nas estratégias de políticas públicas que tornassem sustentável a produção e uso desse biocombustível no país.

Conforme mencionado anteriormente, há fatores relacionados aos custos de produção de biodiesel, tais como o elevado custo da matéria-prima utilizada (que corresponde a cerca de 85% do custo total de produção), escala das usinas, taxas e impostos. Como há vantagens ambientais do biodiesel sobre o diesel, algumas medidas são necessárias para reduzir seu custo de produção: (i) melhorias nas tecnologias de processamento das culturas; (ii) melhorias e incentivos tecnológicos para o processo produtivo; (iii) investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação em culturas oleaginosas com potencial para o uso na produção de biodiesel; (iv) investimentos na produção de biodiesel de segunda geração (microalgas), mitigando também a questão do desmatamento; (v) criação de outros mecanismos que ajudem na redução de impostos e tarifas incidentes sobre sua produção.

A grande produção de soja, com excedente para consumo no mercado interno foi outro fator impulsionador aproveitado pela Novozymes em suas estratégias de *lobby* e *advocacy* na esperança de influenciar uma alteração no marco legal do biodiesel, argumenta o presidente da Novozymes. Fernandes explicou, na entrevista realizada em 25 de outubro de 2016 que havia uma série de fatores favoráveis. Ele destaca que o óleo de soja ganhou participação de outros óleos como matéria-prima do biodiesel do Brasil em 2015, atingindo a maior fatia desde 2011, após o país ter colhido uma safra recorde da oleaginosa em meio a um crescimento na produção do biocombustível, impulsionada por uma mistura mandatória maior no diesel.

¹⁶ Entrevista com Pedro Fernandes, presidente regional da Novozymes.

A produção nacional de biodiesel alcançou 3,9 bilhões de litros em 2015, um crescimento de 15 por cento em relação a 2014, enquanto o volume de óleo de soja usado para fabricar o biocombustível atingiu 3,04 bilhões de litros, alta de 19 por cento na mesma comparação, segundo dados da associação da indústria de óleos vegetais (Abiove). A participação de óleo de soja no biodiesel do Brasil, o segundo produtor global do biocombustível após os Estados Unidos, atingiu 77 por cento da matéria-prima, ante 75 por cento em 2014¹⁷.

A segunda principal matéria-prima do biodiesel no Brasil, o sebo bovino, perdeu participação para 19 por cento no ano passado, 1 ponto percentual abaixo da de 2014, devido à menor disponibilidade por conta da redução dos abates, ressaltou a Abiove (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais). Fundada em 11 de junho de 1981 e Abiove reúne 13 empresas associadas que são responsáveis por 56% do volume de processamento de soja do Brasil usado na produção do biodiesel. O Brasil mistura obrigatoriamente 7 por cento de biodiesel no diesel desde o final de 2014, enquanto a indústria afirma já ter condições de ampliar a participação do biocombustível no diesel no país para 12 por cento, em meio à grande ociosidade nas fábricas e boa oferta de matéria-prima.

Aproveitando o cenário positivo a Novozymes divulgou no Brasil e no exterior um artigo na revista da Sociedade Americana de Oleoquímica (AOCS, na sigla em inglês) com os resultados das primeiras experiências de produção em larga escala de biodiesel a partir da aplicação biotecnológica, mais especificamente a partir da aplicação de enzimas. A argumentação da empresa foi a de que aos poucos, o uso de enzimas na produção de biodiesel estaria deixando de ser uma opção tecnológica para o futuro e se aproximando da realidade das usinas.

Os dados foram coletados em duas fábricas de biodiesel dos Estados Unidos – a *Blue Sun Biodiesel* e a *Vieselfuel* – que já vem usando processos e catalise enzimática em larga escala há pouco mais de um ano. As enzimas utilizadas por ambos os fabricantes são fabricadas e comercializadas pela própria Novozymes.

Segundo o artigo, um dos maiores avanços nas enzimas desenvolvidas pela Novozymes está no fato delas serem líquidas – ao contrário de outras pesquisas na área que trabalham com enzimas imobilizadas – o que permite que elas tenham menor custo.

¹⁷ ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – www.abiove.org.br

Elas são adicionadas aos óleos e gorduras diretamente no reator com uma pequena quantidade de água uma vez que as enzimas são mais ativas na interface entre óleo e água. Nos testes realizados ao longo do último ano, os técnicos das empresas parceiras constataram que a presença de ácidos de origem mineral misturados à matéria-prima reduz a eficiência do processo como um todo. A temperatura da reação deve ser mantida em 35°C e o metanol deve ser adicionado de forma gradual para evitar que ele inative as enzimas.

Ao final do processo as enzimas podem ser separadas da mistura de biodiesel e glicerina para serem reutilizadas. A glicerina produzida como coproduto desse processo também tem menor teor de impurezas contendo menos sais do que a produzida durante o processo de produção convencional.

Segundo a Novozymes, que já havia utilizado a publicação do artigo para mobilizar a comunidade acadêmica brasileira, a principal vantagem do uso de enzimas na fabricação de biodiesel está na possibilidade de aproveitar óleos e gorduras de maior teor ácidos graxos livres e que, por isso, são mais baratos. A geração atual de catalisadores usada pela indústria é pouco eficiente na conversão desse tipo de matéria-prima porque isso aumenta a formação de sabões durante o processo de transesterificação.

5.3 A ação política isolada e em conjunto

Com efeito, todos os eventos relatados até o momento foram importantes para que a Novozymes executasse suas estratégias de *lobby* e *advocacy*. O relatório interno de prestação de contas da empresa do final do primeiro semestre de 2016, de uso privado da companhia e ao qual tivemos acesso parcial, revela que durante os dois anos que precederam a edição da nova lei de biodiesel, que aumenta os percentuais progressivamente, que foram realizados encontros com o autor da lei que propunha alterações no marco legal, o então senador à época, Donizeti Nogueira (PT/Tocantins)¹⁸. Ao longo de dois anos foram dispendidos cerca de R\$ 1,2 milhão em ações de caráter político e engajamento que envolviam desenvolvimento de material promocional, assessoria de imprensa, ações de engajamento e patrocínios a feiras e eventos. Dentre os públicos envolvidos as

¹⁸ Relatório geral semestral interno, com resultados de áreas financeira, operacional, vendas, produção, relações governamentais, *compliance* e boas práticas.

estratégias de *advocacy* encontram-se profissionais de imprensa, comunidade acadêmica, formadores de opinião, produtores rurais e usineiros. Os quadros a seguir mostram a relação de atividades por ano executadas pela Novozymes para promoção do biodiesel.

Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2014	
Atividade	Tipo
SimbioMercosul - Simpósio de Bioenergia e Biocombustíveis	Evento patrocinado
Feira Brasil - Petróleo, Gás e Biocombustível 2014	Evento patrocinado
<i>F.O Lichts Sugar & Ethanol Brazil 2014</i>	Evento patrocinado
7º BIOCOM - Simpósio Nacional de Biocombustíveis	Evento patrocinado
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Senador Federal - Donizeti Nogueira - PT/TO, autor do PL que altera marco legal do biodiesel em 11/fev	Encontro parlamentar
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Senador Federal - Donizeti Nogueira - PT/TO, autor do PL que altera marco legal do biodiesel em 16/set	Encontro parlamentar

Fonte: autoria própria

Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2015	
Atividade	Tipo
Conversando sobre Biodiesel, Saúde e Mudanças Climáticas - EMBRAPA	Evento patrocinado
<i>All About Energy - Ceará</i>	Evento patrocinado
<i>F.O Lichts Sugar & Ethanol Brazil 2014</i>	Evento patrocinado

<i>Biotech Fair</i> - Feira Internacional de Tecnologia em Bioenergia e Biocombustível – São Paulo	Evento patrocinado
<i>Green Energy Expo Brasil</i> : Feira da Indústria de energias renováveis – São Paulo	Evento patrocinado
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 28/maio.	Encontro parlamentar
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 25/ago.	Encontro parlamentar
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 10/out.	Encontro parlamentar

Fonte: autoria própria

Importante destacar que as ações mencionadas nos quadros anteriores se deram de maneira isolada, com recursos próprios da Novozymes, conforme relata o presidente da companhia. Os eventos e encontros, explica Pedro Fernandes, na entrevista do dia 25 de outubro, eram escolhidos em função de relevância, capilaridade e poder de influência que o corpo de executivos da Novozymes sentia ter sobre esses interlocutores. Cabe aqui ressaltar que esta é uma visão por parte deste ator em específico, é de caráter extremamente subjetivo, mas que foi o critério que balizou a escolha por tais eventos e encontros.

Ainda segundo informações da própria direção da empresa, sua atuação se dá por vezes de maneira isolada, em ocasiões em que a empresa tem mais pressa e maior interesse em determinados temas, contudo, ela também tem atuação em grupo, trabalhando com outras companhias por meio de associações e entidades de classe ou que representam determinados setores, como por exemplo Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI), da qual é sócia-fundadora, Rede Brasileira do Pacto Global, órgão filiado à ONU e que promove ações de responsabilidade empresarial, Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁹.

No que diz respeito à ABBI, a Novozymes, como fundadora da entidade e como integrante da mesa diretora, segundo Pedro Fernandes, empreendeu esforços para orientar a pauta da ABBI para colocar e manter os temas afetos ao biodiesel e seu marco regulatório em evidência. Na percepção do presidente da Novozymes e empresa teve sucesso na inserção de temas de seu interesse na pauta da ABBI. Vale destacar que a ABBI é promotora oficial dos interesses das empresas que atuam com biotecnologia no Brasil, sendo conforme explica Fernandes, um reforço institucional importante nas ações de defesa do novo marco regulatório do biodiesel. Fazem parte da associação apenas 11 empresas, são elas: *Abengoa, Basf, Biochemtex, Brasken, Dow, DSM, DuPont, GranBio, Novozymes, Raízen, Rhodia*.

De todas estas empresas, mesmo tendo entre elas algumas de grande importância e renome, segundo Fernandes, a Novozymes é a mais madura, a que tem mais tecnologia desenvolvida para aplicação à produção de biodiesel, motivo pelo qual, no entendimento do executivo, a empresa tomou naturalmente a liderança na defesa do tema. Questionado sobre o uso da ABBI como promotora de debates acerca de um novo marco legal para o biodiesel e do apoio das empresas associadas, o executivo da Novozymes explica que não houve qualquer resistência interna, mas que também não houve um engajamento institucional tão grande por parte da ABBI (que atuava quando provocada), bem como das associadas, o que mesmo assim, não impediu que a Novozymes seguisse com suas ações valendo-se do nome e prestígio da entidade, e ainda assim agindo

¹⁹ Pacto Global - O Pacto Global é uma iniciativa desenvolvida pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção refletidos em 10 princípios. Essa iniciativa conta com a participação de agências das Nações Unidas, empresas, sindicatos, organizações não-governamentais e demais parceiros necessários para a construção de um mercado global mais inclusivo e igualitário. Hoje já são mais de 12 mil organizações signatárias articuladas por cerca de 150 redes ao redor do mundo.

convenientemente de maneira isolada.

Como vimos acima, é interessante observar que tal comportamento já fora descrito antes. OLSON (1999), ao elaborar sua teoria racional de ação coletiva caracterizou este comportamento como *free riding*, situação em que se deve esperar que na distribuição de bens públicos: (i) cada membro não tenha interesse em contribuir com seu esforço individual que vá preferir deixar que os outros membros façam por eles, já que, uma vez obtido, o bem público estará disponível para todos; (ii) em grupos grandes o esforço individual tenderá a não fazer diferença. Por outro lado, se todos agirem desta forma, ninguém conseguirá o bem público. Daí que, apesar de ter interesse de todos na obtenção do bem, isso pode não acontecer; (iii) da mesma forma, a ação individual em grandes grupos pode passar despercebida, portanto, o indivíduo não alterará seus planos em função da necessidade do grupo. Isso explica por que grupos grandes tendem a empregar incentivos seletivos (positivos ou negativos) para fazer com que todos contribuam para a obtenção desses bens.

Os eventos e encontros promovidos pela Novozymes, e que não contam com o apoio institucional da ABBI ou de suas associadas nos leva a acreditar que esta é uma resposta possível e que explica, que dá sentido ao comportamento da empresa. Tal certeza torna-se ainda mais forte mediante do não registro, tanto por parte da Novozymes, como das atas da ABBI, de ações que tivessem sido tomadas em conjunto. Em resumo, foi permitido de forma tácita que a Novozymes agisse na promoção de um determinado interesse que era mais imediato e importante para ela, e menos imediato e importante para as demais empresas pertencentes à ABBI, embora estas sejam beneficiadas futuramente, na medida em que desenvolvam e amadureçam suas tecnologias para ingressar no mercado de biodiesel²⁰.

No tocante ao relacionamento da Novozymes com outras entidades que poderiam apoiá-la institucionalmente e promover a defesa de seus interesses, Pedro Fernandes ressalta que sempre houve um coleguismo e uma simpatia à causa promovida pela multinacional. Contudo, o executivo argumenta que ao longo dos dois anos que precederam a aprovação do novo marco, nenhuma ação conjunta, de grande visibilidade foi promovida envolvendo a CNI, Pacto Global, CNA ou ABIQUIM. Também não encontramos nos documentos fornecidos pela

²⁰ Comentário captado em entrevista com Pedro Fernandes, presidente da Novozymes em 25 de outubro de 2016.

Novozymes indícios de qualquer ação conjunta com estas entidades. Nesse sentido, perguntamos na entrevista realizada com Pedro Fernandes em 25 de outubro, o motivo deste comportamento. O executivo afirmou que dado ao tamanho e à competição por temas para os quais estas entidades são demandas, que seria difícil ou até inviável qualquer apoio mais robusto. Outro ponto mencionado pelo executivo diz respeito justamente à capacidade de entendimento do tema para que ele fosse defendido de maneira eficiente. Quando perguntado mais energicamente sobre o grau de confiança que o executivo depositava nestas entidades para promover ou defender o tema biodiesel, a resposta que obtivemos foi de que era melhor que a Novozymes continuasse cuidando do assunto por ter mais condições de fazê-lo. O argumento apresentado pelo executivo faz-nos refletir sobre as fragilidades do sistema corporativo já explorados por (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004).

Segundo estes autores, o sistema corporativo molda os padrões de ação do empresariado nacional, na medida em que delega competências exclusivas para as entidades de representação, registradas de acordo com a legislação sindical. Uma série de estudos aponta o empresariado como incapaz de se articular em torno de uma pauta única. Estes autores encontram no sistema corporativo brasileiro um aparelho que incentiva os empresários a agirem de forma individual e setorial, não contribuindo para que ocorra a ação coletiva deste grupo (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004). Dessa forma, apontam que, embora os empresários se beneficiem dos serviços ofertados pelas organizações oficiais de representação, eles não confiam nos métodos de representação de interesses destas entidades, e acabam por agir de forma individualizada em busca de incentivos particulares junto ao governo, realizando contatos pessoais junto às autoridades públicas, de acordo com o tamanho da empresa e do pleito visado, ou de suas associações setoriais. Isto se dá pelo fato de, dentro das próprias Federações e da Confederação, existir um grande conflito de interesses econômicos e políticos (DOCTOR, 2002).

No que diz respeito às estratégias de ação política executadas nos anos de 2014 e 2015, é possível verificar que existe uma correspondência com os tipos de ação propostas por MANCUSO (2007), vide quadro a seguir.

Possíveis ações dos empresários na defesa de seus interesses	Ações realizadas pela Novozymes na defesa do novo marco regulatório
Contato direto com os tomadores de decisões ou seus assessores. Esses contatos podem ocorrer em situações formais ou informais (almoços, jantares, festas, etc.).	Sim
Contato indireto com os tomadores de decisões por meio de cartas, abaixo-assinados, mensagens eletrônicas, etc.	Não
Presença oficial em organismos diretamente envolvidos no processo decisório (comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, conselhos deliberativos, etc.).	Não
Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado	Sim
Redação e apresentação de projetos	Não
Participação em audiências públicas	Sim
Campanhas de telefonema e envio de correspondência aos tomadores de decisões	Não
Divulgação de demandas empresariais por meio da mídia	Sim
Divulgação pública da posição assumida pelos tomadores de decisões diante das demandas empresariais	Sim
Formação de coalizões	Não
Contratação temporária de indivíduos ou firmas especializadas em defesa de interesses	Não
Promoção de protestos e manifestações	Não

QUADRO 2 – ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELA NOVOZYMES NA DEFESA DO MARCO REGULATÓRIO

Fonte: MANCUSO (2007)

6. CONCLUSÕES

A proposta do presente trabalho é verificar as estratégias pontuais de ação política da Novozymes diante das políticas de promoção do biodiesel implementadas desde os idos dos anos 2000. Verificarmos a mudança na política industrial nacional decorrida de tais acontecimentos. Ocorreu, portanto, um profundo processo de reestruturação do capital brasileiro com vistas ao desenvolvimento do nicho de biotecnologia que beneficiou não só a Novozymes como também a outras empresas nacionais e multinacionais de base biotecnológica.

Como dito no início desta dissertação, o empresariado é um grupo extremamente heterogêneo e de interesses muitas vezes conflitivos. Diferem em seus produtos, tamanho, serviços ofertados, localização e público-alvo, principalmente, o sistema capitalista faz com que eles sejam concorrentes entre si, pois para que consigam ser bem sucedidas precisam ter um lucro elevado e para ter um lucro elevado precisam ser competitivos.

Ainda assim, a literatura que trata da ação política dos industriais brasileiros aponta situações em que se fez necessário e possível a superação deste “fosso intransponível” que separa as empresas, a competição de mercado (BIANCHI, 2007). Temos, como exemplo, os casos da Agenda Legislativa da Indústria, elaborada pela CNI (MANCUSO, 2004), e da criação da CEB (MANCUSO & OLIVEIRA, 2006), que surgiram como resposta à abertura comercial e que fez com que o empresariado superasse suas divergências e buscasse criar um posicionamento homogêneo.

As peculiaridades do sistema corporativo brasileiro são tidas por alguns autores como o principal fator que incita a busca de incentivos particulares por parte dos empresários junto às autoridades, e isto faria com que o desempenho político deste grupo fosse fraco. Entretanto, outro grupo de autores aponta que o sistema corporativo, que permitem a coexistência de entidades ditas oficiais e não oficiais, acaba por aumentar o número de canais existentes de acesso à mesa de decisão. Mais do que um empecilho para a ação organizada é uma característica que define as formas de organização, e da qual o empresariado soube utilizar-se de acordo com sua necessidade. Não encontramos na presente pesquisa um conflito direto entre a Novozymes e entidades de representação ou concorrentes.

Na verdade, curiosamente verificamos uma atuação verticalizada e pró-ativa da Novozymes em termos de ação política na defesa do marco regulatório do biodiesel aprovado com sucesso em março de 2016. As articulações junto às autoridades políticas bem como contatos diretos e o posicionamento da empresa eram feitos independente de coalizões ou de anuência das entidades das quais a Novozymes faz parte. Parece nesse sentido, haver uma pacificação entre a Novozymes, a ABBI e as associadas da entidade que representa o setor, não sendo registrados conflitos internos no tocante às demandas e ações executadas. Diante destes fatos concluímos que a empresa foi levada naturalmente à liderança na promoção e defesa do biodiesel.

Observamos ainda a o relacionamento da Novozymes com a ABBI e suas associadas é marcado pelo *free riding*, fenômeno descrito por OLSON (1999) que pode ser entendido de maneira geral como sendo a situação em que um ou mais atores acabam usufruindo de um benefício (nesse caso a aprovação do marco regulatório do biodiesel) sem que tenham se engajado para a obtenção de tal benefício, deixando o protagonismo da ação para o ente mais altamente interessado na promoção daquele tema. Outra constatação que fizemos associada ao *free riding*, no caso da Novozymes, é que o fenômeno tem a particular característica de ser fruto de uma racionalização por parte do ator e não apenas um cálculo oportunista ou falta de incentivos ou coerção sobre os *free riders*, pois como demonstrado na análise das estratégias de ação política e confirmado pelo presidente da Novozymes, a empresa tomou a liderança natural dos pleitos visando à obtenção benefícios que interessam à Novozymes de forma mais imediata, por ser a empresa mais madura tecnologicamente.

Observamos também que a aprovação do marco regulatório é sinal de sucesso de ação da Novozymes, embora tenhamos constatado, conforme expresso pelo presidente da empresa, de que a coincidência e convergência de agendas entre empresa e setor governo foi um feliz acontecimento que a Novozymes jamais poderia prever.

Constatamos, a partir da afirmação do principal executivo da Novozymes que a falta de confiança nas entidades de representação é algo real como sugere a literatura (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004). Verificamos que a Novozymes ao não delegar atribuições ao sistema corporativo,

reforça o que afirma a doutrina de que o sistema é incapaz de se articular em torno de uma pauta única, o que incentiva os empresários a agirem de forma individual e setorial, não contribuindo para que ocorra a ação coletiva deste grupo (KINGSTONE, 2001; DOCTOR, 2002; SCHNEIDER, 1997; 2004). Dessa forma, apontam que, embora os empresários se beneficiem dos serviços ofertados pelas organizações oficiais de representação, eles não confiam nos métodos de representação de interesses destas entidades, e acabam por agir de forma individualizada em busca de incentivos particulares junto ao governo. Verificamos também a semelhança entre as estratégias de ação política da Novozymes e aquelas descritas por Mancuso (2007), de maneira que não nos resta dúvida de que esta ainda é a melhor metodologia para aferição e identificação de ações políticas.

A natureza do pleito em questão influenciou diretamente a forma como a Novozymes irá agir. Quanto maior o número de atingidos por determinada política, maior o número de interesses e conflitos que desperta. Um pleito que beneficie apenas um setor em prol de outros irá fazer com que entidades que representam um grande número de setores, como as Federações Industriais, se mantenham neutras sobre o tema, cabendo assim às entidades privadas de representação realizar o *lobby*, quando tal ação encontra-se além do alcance destas, de forma que conhecer a agenda da empresa e o funcionamento de sua cadeia produtiva são fundamentais para compreender como se efetua sua ação política.

Notamos também que na análise das estratégias de ação política de uma empresa enquanto ente isolado e do pleito por ela almejado reside um problema que é identificar a influência do autor da definição da política em questão. Existe um grande debate na literatura a respeito da dificuldade de verificar o peso que cada parte tem para influenciar na agenda pública. Os tipos de indicadores utilizados e a baixa utilização de formas de medir o *lobby* objetivamente ajudam a tornar este dilema mais complexo. O presente trabalho não procurou superar tal problema, na medida em que não desenvolve uma metodologia que supere esta lacuna da literatura, mas, cientes das dificuldades, tomamos os cuidados cabíveis para não ter a análise da ação influenciada tão somente pela percepção da Novozymes, embora essa percepção tenha sido levada em consideração.

Por fim, ao analisarmos a formação da cadeia de biotecnologia e do biodiesel

podemos verificar quais são suas características e quais os setores produtivos envolvidos e como se dá o seu relacionamento. Percebemos que é uma cadeia muito heterogênea e que demanda por políticas públicas, sem no entanto, vivenciar conflitos internos de grande vulto.

REFERÊNCIAS

- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4. 947-952. Dec., 1962.
- BIANCHI, Alvaro. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). *Antropolítica*, Niterói, n. 16, p. 101-122. 2004.
- BIANCHI, Alvaro. O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. Tese de Doutora, Unicamp. 2004
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *As Incertezas do Plano Collor*. Revista Brasileira de Economia 45(especial): 83-96. Janeiro, 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. *Empresariado industrial, democracia e poder político*. Novos estud. - CEBRAP nº84. São Paulo, 2009.
- BORIN, Jair. O *lobby* na imprensa: tipificação e formas de atuação in: Cadernos de Jornalismo e editoração, SP nº 22, 1988/ECA.
- BOSCHI, R. R. Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O empresário industrial e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1963.
- COSTA, P. R. N. Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento. São Paulo: Hucitec, 1998.
- COSTA, P. R. N. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 109-126, fev. 2005.
- DINIZ, E. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, E. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. Em *empresa, empresários e sociedade*, org. A.M. Kirschner e E. Gomes, Ed Sette Letras, p. 20-36. Rio de Janeiro, 1999,
- DINIZ, E.; BOSCHI, R.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. *Empresários, interesses e mercado*. Belo Horizonte: UFMG,

2004.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Lideranças Empresariais e Problemas Da Estratégia Liberal No Brasil. 1993.

DOCTOR, m. *Business and Delays in Port Reform in Brazil*. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 22, nº 2 (86). 2002.

Escola de Economia de São Paulo; Centro de Pesquisa e Documentação de Historia Contemporânea do Brasil (Fundação Getúlio Vargas). *Elites empresariais paulistas: Depoimentos à FGV*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO A. e LIMONGI F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Ed. FGV. Rio de Janeiro, 1999.

GRAZIANO, Luigi - *Lobbying*, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano in: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, pp.317-340.

GRAZIANO, Luigi - *Lobbying and the Public Interest, outline of a talk to be given at the 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, October, 22-26*, 1996.

LEMOS, Roberto Jenkins. *Lobby: Direito Democrático*. São Paulo: Ed. Sagra, 1988.

LEOPOLDI, M. A. P. Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Política e Interesses: associações industriais, a política econômica e o Estado. Ed., Paz e Terra, São Paulo, 2000.

MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547. 2004.

MANCUSO, W. P. & OLIVEIRA, A. J. S. N. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. Lua Nova, São Paulo, n. 69, p. 147-172. 2006.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 28, p. 131-146, Junho, 2007.

- OLIVEIRA, Andréa C. J. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de Informação Legislativa, vol. 42, número 168 out./dez. 2005.
- OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: EDUSP. 1999.
- RUA, Maria das Graças. O Mecanismo das Câmaras Setoriais na Implementação da Política Industrial, 1990-1992: Uma Avaliação Político-Institucional a partir do Caso da Câmara Setorial da Indústria Automotiva, IPEA, Brasília, dezembro, mimeo. 1992.
- SANTOS, Manoel Leonardo. O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese de doutorado, UFPE, Recife, 2011.
- SCHNEIDER, B. R. Business politics and the State in twentieth-century Latin America. New York: Cambridge University. 2004.
- SCHNEIDER, B. R.; DONER, R. F. Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others. Business and Politics, Vol. 2, No. 3, 2000.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. Sociologia Política :elementos de Ciência Política. São Paulo : Difei, 1979.
- VIANNA, O. História social da economia capitalista no Brasil. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- .

ENTREVISTAS

Pedro Luiz Fernandes, Presidente Regional e Diretor de Relações Governamentais da Novozymes América Latina. Entrevistado em 12/07/2016 e 25/10/2016.

ANEXO 1

Entrevista com Pedro Fernandes, presidente regional da Novozymes, realizada em 12/07/2016. Reprodução do roteiro questões da entrevista inicial.

1. Nome e cargo atual?
2. Há quanto tempo está na empresa?
3. O que sabe sobre a estratégia da Novozymes sobre o tema biodiesel? Como ela nasceu?
4. A empresa tem um plano de relações governamentais para promover e defender este tema? Que ações este plano contempla?
5. Como está estruturado o departamento de relações com governo?
6. Com quem a Novozymes se relaciona na defesa e promoção do assunto biodiesel?
7. Como o tema foi recepcionado pelos entes governamentais, parceiros e concorrentes?

Entrevista com Pedro Fernandes, presidente regional da Novozymes, realizada em 25/10/2016. Reprodução do roteiro, questões da segunda entrevista.

1. A Novozymes é filiada a alguma entidade promotora do setor de biotecnologia? Qual e como se deu essa filiação?
2. Na defesa dos interesses de sua entidade/empresa predominam as ações isoladas ou articuladas com outras entidades/empresas?
3. Em sua opinião, haveria a necessidade de uma entidade que representasse o conjunto dos interesses de todo setor de biotecnologia frente ao Governo e à sociedade? Justifique.
4. Houve algum tipo de conflito com entidades ou atores parceiro ou com concorrentes na promoção dos interesses da empresa?
5. Os pleitos foram alcançados? Qual a avaliação, a percepção da empresa sobre isso?
6. Houve força-tarefa para a promoção dos interesses da empresa? Esses interesses tornaram-se políticas públicas?
7. Houve embate com entidades, parceiros, governo e concorrentes para a conciliação de interesses?
8. Os resultados dos contatos Governo foram satisfatórios?
9. A empresa foi bem sucedida na proposição dos seus pleitos?